

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

- Il socialismo cattolico* (Le socialisme catholique), Turin, Roux, 1891. Traductions en français, en anglais, en espagnol, en polonais, etc.
- La popolazione e il sistema sociale* (La population et le système social), Turin, Roux, 1891. Traductions en français (Giard et Brière), en anglais, en espagnol, etc.
- L'ora presente* (L'heure présente), Turin, 1893.
- L'emigrazione italiana e i suoi avversari* (L'émigration italienne et ses adversaires), Turin, Roux, 1889.
- Poor relief in Italy* (La question du paupérisme en Italie), Londres, 1892.
- La législation du travail en Italie*, Paris, 1892.
- Die Bankfrage in Italien* (La question bancaire en Italie), Vienne, 1894.
- L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli* (L'alimentation et la capacité productive des peuples), Turin, Roux, 1894. Traduction en anglais et en russe.
- La misura delle variazioni di valore della moneta* (La mesure des variations de la valeur de la monnaie), Turin, Roux, 1895.
- Il lavoro* (Le Travail), Turin, Roux, 1895. Traduit en français.
- L'economia degli alti salari* (L'économie des salaires élevés), Turin, 1896. Traduction en russe et en espagnol.
- La nuova fase della emigrazione italiana* (Une nouvelle phase de l'émigration italienne), Turin, Roux, 1899.
- Il saggio dello sconto* (Le taux de l'escompte), Naples, 1898. Traduit en français.
- Nord e Sud* (Nord et Sud), avec 47 planches, Turin, Roux et Viarengo, 1900.
- Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97* (Le budget de l'Etat de 1862 à 1896-1897). Cent exemplaires, grand format, Naples, 1900 [avec plus de 200 grands tableaux de statistique, diagrammes et cartes].
- L'Italia all' alba del secolo XX* (L'Italie à l'aube du xx^e siècle), Turin, Roux et Viarengo, 1901.
- La città di Napoli* (La ville de Naples), Pierro, 1902.
- Napoli e la questione meridionale* (Naples et les questions méridionales), Naples, Pierro, 1902.
- Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione* (Les forces hydrauliques de l'Italie et leur utilisation), Naples, 1902. Tirage de 100 exemplaires.
- Nuove ricerche sulle forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione* (Nouvelles recherches sur les forces hydrauliques de l'Italie et leur utilisation), Naples, 1903. Édition de 100 exemplaires grand in-4^o.
- La ricchezza dell' Italia* (La richesse de l'Italie), un fort volume, grand in-4^o. Tirage de 100 exemplaires. Naples, 1904.
- La ricchezza dell' Italia* (La richesse de l'Italie), édition réduite. Turin, Roux, 1905.
- La conquista della forza* (La conquête de la force), Turin, Roux, 1906.
- Il partito radicale e la nuova democrazia industriale* (Le parti radical et la nouvelle démocratie industrielle), Turin-Rome, Roux, 1907.
- Il porto di Napoli* (Le port de Naples), Naples, 1910.
- Basilicata e Calabria* (Basilicate et Calabre). Rapport de l'enquête parlementaire sur la condition des paysans dans les provinces méridionales de l'Italie et en Sicile. Rome, 1910 ; tome I, 236 pages, grand format ; tome II, 822 pages.
- Il capitale straniero in Italia* (Le capital étranger en Italie), Bari, Laterza, 1915.
- La guerra e la pace* (La guerre et la paix), Bari, Laterza, 1916.
- L'Europa senza pace* (L'Europe sans paix), Florence, Bemporad, 1921, II^e édition, 1922. Traductions en anglais (éditions britannique à Londres, américaine à Indianapolis), en français, en allemand, en espagnol, en portugais (édition de Rio-de-Janeiro), en russe (deux traductions à Moscou et Berlin), en bulgare, en serbo-croate, en suédois, en polonais, en danois, en hollandais, en finlandais, en hongrois, en grec, en japonais, etc. Réductions en arabe, en chinois et en persan.
- La decadenza dell' Europa, le vie della ricostruzione* (La décadence de l'Europe, les voies de la reconstruction), Florence, Bemporad, 1923. Traductions en anglais (éditions britannique à Londres, américaine à New-York), en espagnol, en allemand, en hongrois, en hollandais, en russe, en japonais, en bulgare, en serbo-croate, en suédois, en portugais, en espéranto, etc.
- Europa am Abgrund* (L'Europe au bord de l'abîme), Francfort-sur-le-Mein, 1923.
- La tragedia dell' Europa* (La tragédie européenne), Turin, Gobetti, 1923. Traductions en anglais (éditions britannique à Londres, américaine à New-York), en russe, en serbo-croate, en allemand, en espagnol, en portugais, en japonais, en hongrois, en bulgare, en hollandais, etc.
- La pace* (La paix), Turin, Gobetti, 1924. Traductions en français, en espagnol, en allemand, en portugais, en bulgare, en serbo-croate, en suédois, en hongrois, en japonais, etc. ; réductions en chinois et en arabe.
- La libertà* (La liberté), Turin, 1926. Traductions en bulgare et en hongrois.
- Bolchevisme, fascismo et democrazia*, éditions du Progrès Civique, Paris, 1927. Traductions en anglais (éditions britannique à Londres, américaine à New-York), en espagnol, en allemand, en hollandais, en hongrois, en bulgare, en serbo-croate, en grec, en arabe, etc.

PRINCIPES DE SCIENCE DES FINANCES

PAR

FRANCESCO NITTI

ANCIEN MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE, DU TRÉSOR, DE L'INTÉRIEUR,
ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES D'ITALIE,
ANCIEN MINISTRE *par interim* DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES COLONIES, ETC.,
ANCIEN PROFESSEUR TITULAIRE DE LA CHAIRE DE SCIENCE DES FINANCES
À L'UNIVERSITÉ DE NAPLES, ETC.

TRADUITS DE L'ITALIEN PAR

STEFAN FREUND

LICENCIÉ ÈS LETTRES

TOME PREMIER

*Edition française sur la cinquième édition italienne,
revue, corrigée, augmentée.*

PARIS (5^e)

Marcel GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1928

Tous droits réservés

Tous droits réservés
Copyright 1928 by Francesco Nitti
and Marcel Giard

A VINCENZO NITTI, mon père
et à VINCENZO NITTI, mon fils.

C'est par ces mots que, publiant pour la première fois, en 1903, les Principes de Science des finances, j'avais voulu rappeler ma gratitude envers mon père en même temps que les espoirs que je fondais sur l'aîné de mes enfants. Près de vingt-cinq ans sont passés depuis cette première édition et tout a changé autour de moi.

Mon pauvre père est mort après une longue vie de labeur. Issu d'une famille où vivaient depuis des siècles, le culte de la liberté et la croyance en la démocratie, ancien militant de la Phalange sacrée de Mazzini, ancien soldat de Garibaldi pendant les guerres de l'indépendance italienne, il avait, au cours des événements parfois tristes de sa vie, conservé immuable sa foi en la patrie et un si grand amour de la liberté, qu'il n'y pouvait souffrir la moindre atteinte. Son père, médecin remarquable et humaniste de valeur avait été massacré lors de la réaction des Bourbons en avril 1861, et le mouvement qui, pendant près de cinq ans devait ensanguiner l'Italie méridionale, était né de cet assassinat sur notre terre de Venosa, au pied du mont Vulture. Vieux carbonaro, il avait préféré, en 1848, voir condamner à mort deux de ses fils plutôt que de leur permettre de servir sous les drapeaux bourbons. Lui-même avait envoyé mon père dans les rangs de Garibaldi. Il vivait de ses études et de son apostolat. Consigné dans sa petite ville natale par la violence du gouvernement, il avait nourri sa ferveur de toutes les persécutions qu'il dut subir. C'était un homme plein de vertus et de religion : dans les petites églises de ma terre natale, on chante encore des hymnes sacrés composés par lui. Exécuté pour avoir, face aux envahisseurs qui voulaient le forcer d'acclamer le roi Bourbon, crié : Vive

l'Italie !, son cadavre vénérable fut mis en pièces et sa vieille maison, où de nombreuses générations s'étaient succédées dans le travail et animées de la même foi, incendiée. Après de longues années il m'a été possible de retrouver quelques-uns de ses livres échappés à la destruction. Il mena la vie d'un sage et eut la mort d'un héros ; aussi n'est-il rien dont je sois reconnaissant à mon père, comme de m'avoir donné son nom.

Lorsque cet ouvrage parut, mon fils aîné n'avait pas encore quatre ans. Il a su renouer la tradition de ses ancêtres et tout enfant, alors que nulle obligation ne pesait sur lui, il a participé à la guerre comme engagé volontaire (il fut probablement le plus jeune de tous les soldats d'Italie). Trois fois décoré, blessé, prisonnier pendant quinze mois en Allemagne, il sut conserver, à travers les plus dures souffrances, la dignité calme et sereine de ses aïeux. Je garde parmi mes souvenirs les plus précieux les citations de ses trois médailles militaires. L'une d'elles, pour l'action de Boscomalo sur le Carso (23-24 mai 1917), est simple et courte : « Vincenzo Nitti, de Naples, sous-lieutenant de complément au 39^e régiment d'Infanterie. Tout jeune volontaire, poussé par un sentiment élevé de son devoir et animé d'un vif enthousiasme, a abandonné, au cours d'une avance, le commandement de la brigade à laquelle il était affecté et a assumé résolument le commandement d'un peloton qu'il sut entraîner à la conquête d'une position difficile, contribuant ainsi vaillamment, par sa valeur personnelle et par sa noble initiative, à l'heureuse issue de cette action. S'est déjà distingué précédemment par des services dangereux d'informations et de reconnaissances ». Et, après Caporetto, pour l'action du Mont Ragogna : « Vincenzo Nitti, de Naples, sous-lieutenant de complément au 39^e régiment d'Infanterie. Adjudant principal en second il sut, dans une situation critique, seconder l'action de son commandant en parcourant la première ligne et en maintenant sous le feu intense de l'artillerie et des mitrailleuses ennemies, et avec un grand mépris du danger, la liaison entre les différentes divisions. A un moment où des formations ennemies, pourvues de mitrailleuses, attaquaient de dos le commandant de son batail-

lon, il réunit promptement les quelques hommes disponibles et, les ayant résolument conduits dans une position choisie, les incita, par son attitude admirable, à une lutte acharnée, contraignant les assaillants à se retirer. S'est déjà distingué au cours d'actions précédentes, par son sentiment du devoir et par sa hardiesse ». A mon père fut refusée la joie suprême de voir que l'enfant dans la tendre âme duquel il avait versé l'amour de la patrie et le culte de la liberté, avait su, à l'heure du péril, montrer que cet enseignement n'avait pas été vain. Mais j'espère que les leçons de leur aïeul conserveront à mon fils et à ceux de ma race qui viendront après lui, la foi profonde en la démocratie, sans laquelle il n'est pas de grandeur pour un peuple, le culte de la liberté qui est une fin en soi, et un amour passionné pour les classes sociales qui vivent de leur travail. J'espère également qu'ils garderont immuables le même amour pour le peuple, la haine de tout privilège social, et la conviction que tous les efforts d'une société civilisée doivent tendre à la création d'une grande démocratie de travail, d'un régime de paix intérieure et de liberté et de rapports internationaux basés sur le respect du droit et de la justice.

Sous l'action néfaste du Fascisme, l'Italie a été précipitée dans un nouveau Moyen Age. Toutes les libertés ont été supprimées et un gouvernement, aux mains d'anciens communistes et d'anciens anarchistes, ricane devant « le cadavre putréfié de la liberté ». Les hommes les meilleurs sont dans les cachots, en déportation ou en exil. Ma maison a été mise à sac et détruite par une horde de barbares, sous la conduite de fonctionnaires du gouvernement et par ordre du gouvernement. J'ai préféré ne plus prendre part à la vie politique de l'Italie, à présent que nul rayon de pensée n'illumine la vie de l'Etat. J'ai préféré aussi ne plus être professeur. Est-il possible en effet, d'enseigner les sciences sociales et économiques là où aucune critique n'est admise et où une législation absurde abolit toute manifestation libre et assujettit tous les citoyens à une bande de gens sans foi et sans intelligence ?

• Par bonheur, cette triste période de violence et de démence de la vie italienne sera brève. L'Italie reviendra à ses tradi-

tions de démocratie et de liberté. Le pays de Mazzini et de Cavour ne peut pas être longtemps celui des bandes noires. Il sera doux alors, le souvenir de tous les sacrifices acceptés et de toutes les amertumes subies pour la cause qui fut celle des ancêtres et qui est celle de la civilisation.

La vie n'est qu'un court passage et un peuple ne peut accomplir d'œuvres grandes et immortelles qu'à travers une longue série de générations. Le feu sacré de la tradition familiale est seul durable et constitue la force des démocraties libres.

L'avenir se prépare dans le souvenir du passé.

La vie est courte, a dit Marc-Aurèle Antonin dans ses immortels Souvenirs, et le seul fruit de notre existence terrestre est la sainte disposition de l'âme et le travail qui tend vers le bien commun.

Tout le reste est peu de chose et la louange ou le blâme ne comptent pas.

NITTI

PRÉFACE

La fortune de cet ouvrage a de beaucoup dépassé mon attente.

Publié pour la première fois en italien au printemps de 1903, il fut bientôt traduit en plusieurs langues et adopté par un grand nombre d'universités en Russie, en Europe centrale et en Amérique du Sud. Depuis cette époque je n'ai cessé, dans les éditions italiennes successives, de le corriger et de le remanier, selon les exigences de l'enseignement.

Me trouvant, exilé involontaire, loin de ma patrie, j'ai décidé de consacrer mon temps disponible à renouveler, à rajeunir, à refaire cet ouvrage, résultat non seulement de mes études financières mais de toute mon expérience d'homme d'Etat.

Presque tous les livres sur la finance sont antérieurs à la guerre mondiale, et n'ont pas pu tenir compte des transformations opérées sous l'aiguillon de la nécessité. Je me suis efforcé, autant que possible, de considérer tous les faits nouveaux, les lois nouvelles et les nouvelles organisations.

Sous son aspect actuel, cet ouvrage peut être considéré comme un livre entièrement nouveau, par les innombrables changements et additions qu'il a subis.

Je suis très heureux que M. Marcel Giard l'ait publié en français, dans l'excellente traduction de M. Stefan Freund. La diffusion de mon ouvrage en profitera, j'espère. Des éditions dans les langues les plus diverses pourront être faites; certaines sont déjà en préparation. Mais une édition italienne ne sera pas possible, tant que durera le régime provisoire constitué par le fascisme. Le bolchévisme comme le fascisme n'admettent aucune liberté de pensée, aucune libre manifestation et constituent tous deux une menace

pour l'Europe, parce qu'ils rendent difficiles des rapports pacifiques et qu'ils mettent en danger la prospérité et la sécurité des peuples.

Bolchévisme et fascisme, nés de la guerre, sont les deux négations intégrales de la liberté. Le bolchévisme croit pouvoir supprimer toute manifestation de la liberté au profit d'un régime et en faveur d'une majorité constituée par les ouvriers ; le fascisme supprime délibérément toute liberté au profit d'un parti qui proclame la nécessité de nouvelles guerres, la constitution d'un Empire et la fin de toute garantie individuelle. Par la voix de ses chefs, le fascisme déclare être la négation absolue des principes émis par la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789. Or ces principes constituent la base même de la civilisation contemporaine. Que contiennent-ils d'autre, en effet, que les idées de la constitution américaine de 1787 ? Ces deux proclamations ont été et demeurent les plus grandes chartes de l'Histoire. Pour se maintenir quelque temps au pouvoir, le fascisme n'a pas seulement été forcé d'annuler toute liberté, mais il a supprimé toute bonne règle financière. Il n'existe plus de parlement en Italie : il n'existe plus de gouvernement local, parce que tous les administrateurs des organismes locaux (les *podestà*) sont nommés par le gouvernement qui est l'expression pure et simple d'une minorité se maintenant par la violence. Tous les journaux libéraux ont été supprimés, et toute vie intellectuelle est abolie. Un régime autoritaire de violence crée toujours des martyrs et des esclaves. Qu'on me permette de ne pas insister ici sur le phénomène politique, étranger à cet ouvrage.

Mais le fascisme a introduit dans la finance publique des méthodes et des systèmes inconnus des pays civilisés et qui rappellent le Moyen-Age. Et ce tissu d'absurdités prépare des désastres.

Les citoyens ne payent pas seulement des impôts pour l'entretien des services publics, mais pour le maintien du parti vainqueur. Il y a en Italie un grand nombre de milices : la milice volontaire nationale, la milice des ports, des chemins de fer, des postes, toutes payées pour faire de l'espionnage au service du parti vainqueur, c'est-à-dire d'une

minorité armée. Des centaines de millions de liras sont dépensées dans ce but. Tous les travailleurs ont été obligatoirement groupés en corporations et doivent céder une partie de leur salaire non point pour des services de leur intérêt, mais pour des services au profit du parti fasciste. Le Gouvernement prétend régler artificiellement la production, fixer les prix, organiser les échanges. Par des lois et des décrets rappelant les pires époques du Moyen-Age, il n'envoie pas seulement, et sans jugement régulier, les meilleurs hommes d'Italie en déportation, mais il prétend prescrire les cultures agricoles, fixer les loyers des maisons et ne point payer ses créanciers. Par décret du 6 novembre 1926, le Gouvernement a décidé que 17.832 millions de liras de bons annuels du Trésor, 1.672 millions de bons à cinq ans et 4.000 millions de bons à 7 ans seraient transformés obligatoirement en dette consolidée, mais étant donné la mauvaise habitude du Gouvernement de n'être pas fidèle à ses engagements, ce procédé ne fournit aux créanciers aucune garantie de solidité. Par des menaces, le Gouvernement prétend maintenir le cours des titres en Bourse et donne au change des proportions absurdes. Seulement, comme il n'y a ni liberté, ni contrôle, et que toute possibilité de critique fait défaut, les erreurs s'accumulent sans qu'il soit possible de les éviter ou de les corriger à temps. Plus le fascisme amoncelle ses fautes, moins on autorise, en Italie, toute publication qui ne soit pas écrite à sa gloire.

Sans liberté et sans démocratie, il n'existe pas de véritable progrès, pas de science, pas de vie élevée, même pas de richesse. En dépit de tous ses inconvénients, la liberté reste encore la condition absolue de tout progrès ; et malgré tous leurs défauts les Parlements sont les guides de toute société policée. Nous avons trop vite oublié ce qu'était la finance sous les monarchies absolues, et que même les plus puissantes avaient pour habitude la négation des dettes, le désordre et les rapines. Faut-il donc des dictatures pour rafraîchir nos mémoires ? Répétons le mot de Kant : de même que, dans son vol, l'oiseau est tenté de maudire la résistance de l'air, et ne comprend pas que sans cette résistance il ne volerait pas, ainsi les démocraties modernes exa-

gèrent les torts et les faiblesses des Parlements, les dommages de la liberté de la presse et les désavantages du contrôle de l'opinion publique. Elles ne se rendent pas compte que les progrès immenses réalisés par les pays civilisés au cours des cent cinquante dernières années, sont le résultat de ces résistances. Un dictateur qui peut tout créer, peut aussi tout détruire. Tout en croyant bien faire, un gouvernement autoritaire peut faire le mal, et c'est ce qui arrive presque toujours.

Umana libertà come sei cara (ô liberté humaine, combien tu nous es chère) a dit Léonard de Vinci, un des plus grands génies que la race italienne ait donné au monde. Et le plus grand artisan de la nouvelle Italie, Giuseppe Mazzini, a écrit que sans la liberté il ne pouvait y avoir de patrie, car la patrie sans liberté est un cachot.

La guerre a prouvé que les peuples qui se sont d'abord affaiblis et qui se sont précipités dans la révolution, étaient ceux-là même où dominait l'absolutisme et où il n'existait ni liberté, ni traditions parlementaires.

A la vue des crimes, des erreurs et des violences des nouveaux gouvernements de dictature, ma foi dans les régimes libéraux s'est profondément renforcée. J'ai acquis la conviction de plus en plus profonde, que non seulement la dignité humaine, mais encore la prospérité et la paix des peuples ne pouvaient s'affirmer que par la liberté. Mais cela ne m'empêche pas de voir que pour y arriver, les démocraties ont encore de grands problèmes à résoudre et bien des obstacles à surmonter.

Les démocraties modernes ont, étroitement liés à leur existence même, trois problèmes fondamentaux à considérer, surtout au point de vue économique et financier. Le premier et le plus essentiel, c'est la séparation du pouvoir exécutif du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Dans les pays à régime parlementaire, l'on assiste souvent au triste spectacle de Chambres législatives où les différents groupes opposés entre eux semblent bien plus soucieux de prendre le pouvoir que de gouverner sérieusement l'Etat. On a souvent vu, même dans les pays les plus avancés de l'Europe, des gouvernements durer quelques mois ou quelques semai-

nes. La question a été résolue, du moins en partie, par les Etats-Unis d'Amérique, grâce à la forme présidentielle, et aussi à l'interdiction pour les sénateurs et les membres du Congrès de faire partie du Gouvernement. Le Président, élu pour quatre ans par le pays tout entier, peut créer un Gouvernement stable composé surtout de techniciens à l'abri des vicissitudes parlementaires. Le Congrès, élu tous les deux ans au suffrage universel, permet au pays d'exprimer les changements de l'opinion publique, et dicte les modifications à apporter à l'action gouvernementale. Le Sénat, composé de deux représentants pour chacun des Etats de l'Union et élu pour une période suffisamment longue, représente la tradition et la stabilité législatives. Il est, surtout par son contrôle en matière de politique extérieure, un frein et une entrave aux plus grandes erreurs. Assurément que, même en Amérique, il se commet des fautes et des abus, et les nombreux inconvénients de la constitution américaine sont évidents et se manifestent tous les jours. On peut fatalement trouver des défauts graves dans les meilleures formes politiques; il y en a toujours eu et il y en aura toujours. Mais il s'agit d'en limiter l'étendue. La chose la plus importante, c'est que l'on réussisse, dans la plus large mesure possible, à effectuer la séparation des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

Le second problème, c'est d'avoir une administration stable et techniquement organisée; sa solution dépend en grande partie du problème de la constitution sociale. Il y a un siècle l'administration d'un Etat était simple. La tâche de l'Etat était facile lorsque les budgets, même exprimés dans leur réalité, étaient quinze ou vingt fois moins importants qu'aujourd'hui et que l'Etat n'avait pas de grands services publics à gérer. Mais à présent que l'économie de l'Etat englobe toutes les formes d'activité des citoyens et que les problèmes les plus importants de l'échange et de la production ne peuvent plus être résolus sans que l'on tienne compte de l'action de l'Etat (communications, tarifs des chemins de fer et des douanes, régime fiscal, etc.), une administration bien ordonnée devient un facteur de production de la plus haute importance, et une administration

désordonnée ou apathique peut être une cause profonde de dépression, et même provoquer les plus grands dommages. L'organisation de l'Etat est donc un problème essentiel qui doit être affronté par les démocraties, et cela dans l'intérêt de leur existence.

Le troisième problème qui se pose est celui de la justice fiscale et de l'organisation financière. Rien de parfait ne peut exister en pareille matière. Dans n'importe quel système, la meilleure organisation fiscale donnera lieu à certaines injustices et à certains abus. Il s'agit simplement d'en limiter le nombre. Il y a quelques siècles à peine, il était admis, en principe, que les nobles et les ecclésiastiques ne fussent pas obligés de payer d'impôts : les nobles devaient au souverain leur sang, les prêtres leurs prières, et seul le peuple devait donner son bien. De nos jours, la généralité et l'uniformité des impôts, c'est-à-dire le principe que tous les citoyens payent leurs impôts et que tous doivent les payer dans des conditions semblables, et en même nature, constituent la base de presque toutes les législations tributaires. Mais, de bonne foi, pouvons-nous vraiment dire que, dans la pratique financière, ces principes sont toujours appliqués ?

N'est-ce pas, en réalité, la foule des consommateurs qui, partout, paye dans la mesure la plus forte ? Le problème des *recettes* de l'Etat ne peut être résolu que petit à petit, par l'expérience et sous la pression des partis de démocratie ; mais il est un problème bien plus essentiel, et c'est celui des *dépenses* publiques. Les citoyens les plus pauvres, la grande masse des travailleurs y contribuent, avec une partie importante de leurs revenus, dont la moitié, les deux-tiers souvent et parfois même les trois-quarts sont consacrés à payer des dépenses du passé sous la forme de dettes publiques, ou à payer des dépenses de puissance et de défense, sous la forme de budgets militaires. Il serait exagéré de dire que de telles dépenses ont toujours été faites dans l'intérêt de la nation. Certains des plus grands financiers, et surtout Seligman, ont donc raison, lorsqu'ils déclarent que la base de toute réforme fondamentale est la réforme des dépenses publiques. Ce problème, à la fois

politique et financier, ne saurait être résolu *uno ictu*. Qui paye les impôts et à quelle fin ces impôts sont-ils destinés ? C'est là une matière où règne souvent la plus grande confusion, et à ce propos, la presse politique surtout se plaît à répéter les lieux communs habituels. L'on est obligé de constater, non sans quelque tristesse, que les journaux politiques sont, principalement depuis la guerre, asservis, dans de nombreux pays, à de grands intérêts financiers et qu'ils contribuent souvent à jeter le désordre dans les idées bien plutôt qu'à les éclairer.

A gouvernements autoritaires, mauvaise finance. Dans les grands Etats modernes, cette vérité fondamentale est aujourd'hui plus évidente encore qu'elle ne l'était jadis. Depuis qu'à la fin d'octobre 1922 la dictature italienne est née, de nombreuses dictatures se sont implantées en Europe. Ce ne sont pas des formes de vie, mais des formes de décadence ; ce sont les champignons vénéneux de la civilisation. Après l'ouragan de la guerre, la champignonnière s'est étendue.

Ce qui caractérise les imbéciles et les hommes sans volonté, lorsqu'ils se trouvent aux prises avec les difficultés de la vie, c'est qu'au lieu de faire un effort et d'aboutir à une solution, ils fondent leur espoir sur le hasard et se trouvent bien près d'abdiquer toute volonté. Les classes sociales en régression sont en cela semblables aux individus ; dans les difficultés elles veulent le miracle. Un ouvrier exalté ne voit de solution que dans la révolution. Un conservateur sans énergie est tout disposé à admettre que seule une dictature puisse être le salut. La révolution et la dictature, comme moyens normaux de vie, sont le miracle laïque des hommes sans intelligence et sans équilibre. Les révolutions comme les dictatures peuvent à la rigueur constituer une nécessité transitoire, mais si elles deviennent des tendances permanentes, elles signifient toujours la ruine des peuples. Au cours de l'histoire presque toutes les dictatures se sont écroulées dans la révolution ou dans la guerre, ou successivement dans toutes les deux. Plusieurs siècles avant Jésus-Christ, Platon avait déjà constaté que les dictatures se terminent inévitablement par des guerres.

Dans cet ouvrage, je me suis efforcé d'exposer le plus simplement possible les principes de la finance publique. Je n'ai rien omis qui puisse rendre ce traité simple et complet. Autant que cela m'a été possible, j'ai suivi les traces de la législation, tenant à ce que tout jugement naquit des faits. Peut-être mon amour de l'observation statistique semblera-t-il parfois excessif, mais je suis d'avis que, dans les sciences économiques et sociales, l'on ne saurait jamais trop faire usage des recherches positives. Les faits ont plus de valeur que les opinions ; l'examen des résultats vaut mieux que l'analyse des prévisions ; enfin l'observation directe du développement d'un phénomène est toujours préférable à la spéculation abstraite la plus hardie. La mer de toute science (*Il mar di tutto senno*) dirait Dante, est désormais l'expérience. Dans ce livre j'ai cherché surtout à être précis et clair ; aussi, plutôt que de dire sur un ton solennel des choses simples, comme il arrive souvent dans les ouvrages de sciences économiques, j'ai voulu, lorsque je le pouvais, dire simplement même les choses les plus obscures.

Cet ouvrage est nécessairement incomplet et contient certaines lacunes. Je n'ai pu illustrer entièrement, dans ses conséquences financières, une époque de la vie des peuples aussi tourmentée que la nôtre, ni étudier dans leur détail minutieux tous les phénomènes qui s'y sont produits. Toutefois je me suis efforcé d'en tenir compte dans la mesure du possible.

Je souhaite que, lors d'une nouvelle édition de ce livre, je puisse me borner à constater les dommages des dictatures blanches ou rouges et que je puisse étudier les lois et les organisations d'une Europe unie par les liens de la solidarité économique dans l'idée de la paix et dans le respect de la liberté des peuples.

Paris, novembre 1927.

NITTI.

REMARQUES

Dans le texte, les renseignements se rapportant à des Etats étrangers ont été le plus souvent exprimés dans les monnaies de ces Etats, et leur valeur en francs-or est la suivante :

Allemagne : 1 mark = 100 pfennig = francs 1,233.
Royaume-Uni : 1 livre sterling = 20 shelling = francs 25,221.
Autriche : 1 schilling = 100 groschen = francs 0,75.
Brésil : 1 milreis = 1.000 reis = francs 2,832.
Chili : 1 peso = 100 centavos = francs 1,891.
Etats scandinaves : 1 couronne = 100 øre = francs 1,389.
Etats-Unis d'Amérique : 1 dollar = 100 cents = francs 5,181.
Pologne : 1 zloty = 100 groszy = franc 1.
Japon : 1 yen = 100 sen = francs 2,58.
Pays-Bas : 1 florin = 100 centimes = francs 2,08.
Portugal : 1 milreis = 1.000 reis = francs 5,60.
Russie impériale : 1 rouble = 100 kopecks = francs 2,666.
Russie actuelle : 1 tchervonetz = 10 roubles = francs 26,57.

Les pays de l'ancienne Union monétaire latine du 23 décembre 1865 avaient les mêmes unités de monnaie que la France : c'étaient l'Italie, la Suisse et la Grèce. La *peseta-or* en Espagne, le *ley-or* en Roumanie et le *dinar-or* en Serbie équivalaient au *franc-or* français. Etant donné l'immense désordre des changes actuels, ces indications ne peuvent servir qu'à titre de comparaison.

Certains ouvrages fréquemment cités, ainsi que certaines revues et quelques dictionnaires ont été indiqués en note par de simples abréviations dont nous faisons suivre ici l'explication :

L. COSSA : *Finanz.*

L. COSSA : *Istituzioni di scienza delle finanze* (Principes de science des finances), 10^e éd., Milan, 1909.

V. TANGORRA : *Trattato.*

V. TANGORRA : *Trattato di scienza delle finanze* (Traité de science des finances), Milan, 1915.

GRAZIANI : *Istituz.*

A. GRAZIANI : *Istituzioni di scienza delle finanze* (Principes de science des finances), Turin, 1911.

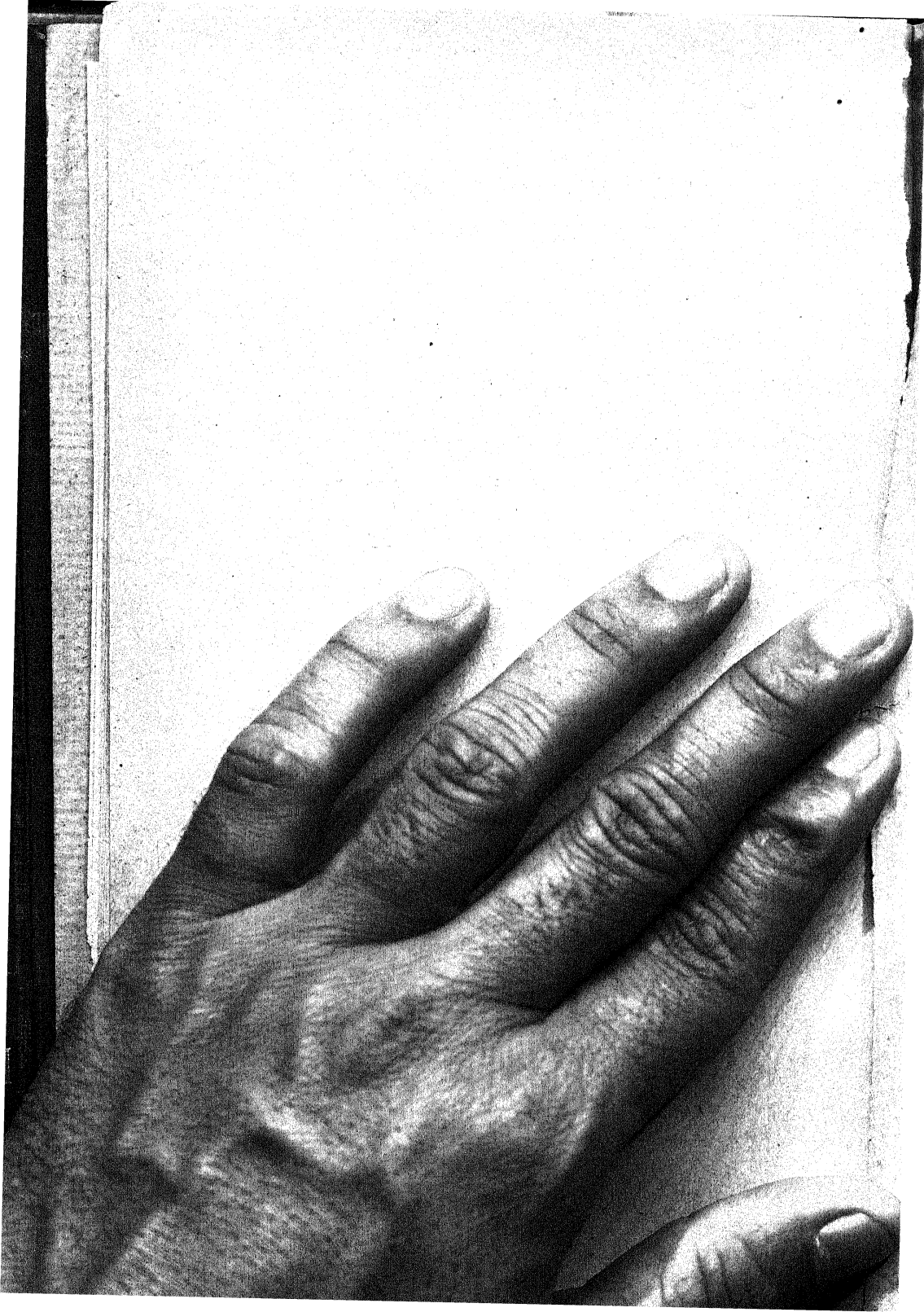
RICCA : *Istituz.*

G. RICCA-SALERNO : *Istituzioni di scienza delle finanze* (Principes de science des finances), Turin, 1888.

- EINAUDI : *Corso*.
 L. EINAUDI : *Corso di scienza delle finanza* (Cours de science des finances), 4^e éd., Turin, 1926.
- LEROY-BEAULIEU : *Traité*.
 P. LEROY-BEAULIEU : *Traité de science des finances*, 7^e éd., Paris, 1906.
- STOURM : *Budget*.
 R. STOURM : *Le budget*, 4^e éd., Paris, 1906.
- JÈZE : *Cours*.
 G. JÈZE : *Cours de science des finances*, 4^e éd., Paris, 1922-1923.
- PIERSON : *Les revenus de l'Etat*.
 N. G. PIERSON : *Les revenus de l'Etat* (trad. franç.), Paris, 1913.
- BASTABLE : *Finance*.
 C. F. BASTABLE : *Public Finance*, 3^e éd., Londres, 1903.
- SELIGMAN : *Incidence*.
 SELIGMAN : *On the shifting and incidence of taxation*, New-York, 1899, 2^e éd.
- SELIGMAN : *Essays*.
 SELIGMAN : *Essays on taxation*, New-York, 1893.
- SELIGMAN : *Progress. tax*.
 SELIGMAN : *Progressive taxation*, New-York, 1903, 5^e éd.
- COHEN : *Finanz*.
 G. COHEN : *System der Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1899.
- CONRAD : *Finanz*.
 F. CONRAD : *Finanzwissenschaft*, Iéna, 1899.
- CONRAD : *Grundriss*.
 F. CONRAD : *Grundriss zum Studium der politischen Oekonomie*, tom. III : *Finanzwissenschaft*, Iéna, 1903.
- WAGNER : *Finanz*.
 A. WAGNER : *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1901.
- ROSCHER : *Finanz*.
 W. ROSCHER : *Finanzwissenschaft*, Iéna, 1899.
- SCHAEFFLE : *Steuern*.
 SCHAEFFLE : *Die Steuern*, Leipzig, 1898.
- KAIZL : *Steuer*.
 KAIZL : *Die Lehre von der Uebersatzung der Steuer*, Leipzig, 1882.
- EHEBERG : *Finanz*.
 EHEBERG : *Finanzwissenschaft*, 13^e éd., Leipzig, 1920.
- LALOR : *Cyclopædia*.
 LALOR : *Cyclopædia of political science*, New-York.
- D. C. I. B.
 GUYOT et RAPPALOVITCH : *Dictionnaire du Commerce, de l'Industrie et de la Banque*, Paris.
- D. of. P. E.
 R. H. INGHİ PALGRAVE : *Dictionary of Political Economy*, Londres.
- B. d. E.
 Biblioteca dell' Economista.
- Val. mob.
 Congrès international des valeurs mobilières, Paris, 1900, 4 volumes.
- B. S. L. C.
 Bolletino di statistica e di legislazione comparata (Bulletin de statistique et de législation comparée), publié à Rome par le Ministère des Finances.
- G. d. E.
 Giornale degli economisti.

R. d. E. P.	<i>Revue d'Economie politique.</i>
R. P. P.	<i>Revue politique et parlementaire.</i>
J. D. E.	<i>Journal des Economistes.</i>
Bull. S. L. C.	<i>Bulletin de statistique et de législation comparée</i> (Ministère des Finances).
E. F.	<i>L'Economiste français.</i>
B. I. S.	<i>Bulletin de l'Institut International de Statistique.</i>
J. S.	<i>Journal de la Société de Statistique de Paris.</i>
R. s. I. f.	<i>Revue de science et de législation financières.</i>
E. J.	<i>The economic journal.</i>
Econ.	<i>The Economist.</i>
N. A. R.	<i>The North American Review.</i>
J. R. S. S.	<i>Journal of the Royal Statistical Society, London.</i>
F. A.	<i>Finanz Archiv., Stuttgart.</i>
C. J.	<i>Conrad's Jahrbücher, Iéna.</i>
Zeit.	<i>Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft.</i>
J. N.	<i>Jahrbücher für Nationalökonomie.</i>
G. J. f.	<i>Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und</i> <i>Volkswirtschaft im deutschen Reiche.</i>

Il a été tenu compte tout particulièrement, au cours de ce traité, des ouvrages de MM. Gaston Jèze, Seligman, Kaizl, Eheberg, Wagner, Bastable et Einaudi.



NOTIONS GÉNÉRALES

I

LA SCIENCE DES FINANCES

1. La *science des finances* a pour but de rechercher les diverses manières dont l'État et tout autre pouvoir local se procurent des richesses matérielles nécessaires à leur vie et à leur fonctionnement, ainsi que la façon dont ces richesses seront utilisées. Elle étudie donc l'activité économique des États et d'organismes collectifs moindres, des communes et de ces organismes collectifs intermédiaires qui ont noms, suivant les pays, de province, de département, de comté, etc... C'est une branche du savoir au champ très vaste ; elle examine, en effet, tous les rapports qui peuvent s'établir au cours de l'acquisition et de l'utilisation, par les citoyens, d'une richesse donnée.

L'existence de l'État et d'organismes administratifs n'a rien d'arbitraire en soi : c'est le résultat nécessaire de toute vie sociale en commun. Il se peut que l'activité, dans ces collectivités, soit plus ou moins intensive, selon que les conditions de vie ou de développement diffèrent ; mais il n'est jamais arrivé que des hommes, une fois affranchis de l'état primitif, aient vécu sans gouvernement, partant sans fonctions collectives. Si les conclusions des recherches préhistoriques ne concordent pas avec cette affirmation, elles n'ont, en l'occurrence, aucune valeur ; elles prouveront au contraire, que les hommes, à peine sortis de leur barbarie première, ont éprouvé le besoin d'être unis, se sentant incapables de toute espèce de développement s'ils restaient isolés. A tous les degrés de la civilisation les peuples ont eu des *formations de coopération politique*, formations défensives et nécessaires pour toute vie en société (1).

* (1) L'activité de l'Etat est une activité d'intérêt général. La définition précise et scientifique de l'intérêt général est difficile à donner. Ce n'est

Sa constitution physiologique même interdit à l'homme la solitude ; elle ne lui permet pas de produire sans l'aide d'autres hommes ce qui est indispensable à son existence. Le romancier anglais, historien, ou conteur, qui a parlé de Robinson Crusoë le solitaire n'a pas voulu le supposer entièrement seul. Robinson, dans le naufrage de son navire, a réussi à sauver, outre le blé et des habits, quelques armes ; autant de capitaux résultant du travail et de l'expérience de milliers de générations. Le récit n'aurait pas eu de suite si le naufragé s'était sauvé seul, sans armes et sans capitaux. D'ailleurs, même seul et nu, il aurait porté en lui le résultat du travail des générations antérieures.

La défense de l'existence, la sécurité et la protection des biens sont des besoins communs à tous les hommes : il est impossible de les satisfaire par des mesures individuelles. Que ces besoins collectifs proviennent des formes de la vie en société particulières à chaque groupement, voilà qui est fort discutable ; mais il est bien évident que des formes plus développées de coexistence impliquent nécessairement des rapports plus étroits. C'est dans les plus grands organismes que les rapports d'interdépendance des différentes parties et leur subordination à la vie et au développement de l'ensemble sont les plus grands.

Il est, de nos jours, des pays dont la population dépasse de beaucoup celle des plus grands empires de l'antiquité : l'Empire Romain, au moment de sa plus forte expansion, n'avait pas le nombre d'habitants qu'a la Russie d'aujourd'hui. Des agglomérations humaines comme l'Allemagne avec ses 63 millions d'habitants, les États-Unis d'Amérique avec 112 millions, la Grande-Bretagne avec 45 millions, la France et l'Italie avec plus de 40 millions d'habitants, constituent par leurs nombres et par

pas la somme des intérêts particuliers, mais plutôt le résultat d'une conception politique qui se manifeste à travers l'État. L'intérêt général, dit Jellinek, est en quelque sorte un intérêt composé, né du contraste qui règne entre les intérêts individuels, qui ont pour base les idées maîtresses dans un laps de temps déterminé, et les conditions particulières à chaque État. Cet intérêt peut sembler étranger à l'intérêt individuel, ou même en contradiction avec celui-ci, et il arrive nécessairement que souvent il se présente ainsi. L'État ne comprend pas seulement les générations présentes, mais aussi les générations de l'avenir. Voilà pourquoi il est des intérêts publics qui ne coïncident pas avec les intérêts privés. L'État effectue des dépenses publiques et entreprend des travaux qui seront peut-être achevés dans un demi-siècle ; la génération présente travaille pour les générations futures. Toutes les grandes dépenses collectives sont ou ont été la manifestation et le rayonnement d'organismes publics : l'État, l'Église, les monastères, etc... Toute dépense à brève échéance est limitée en extension et ne saurait donner de résultats durables.

leur importance, des facteurs nouveaux dans l'histoire de la civilisation. La constitution des grands états modernes et l'accroissement rapide de leur population, sont indubitablement la conséquence des formes rapides de production et d'échange ; des États qui nous semblent être constitués par une petite société (comme la Belgique avec près de 7 millions d'habitants) ont, eux aussi, une population supérieure à celle de l'Italie toute entière, à un moment où Rome conquérante poussait ses aigles victorieuses bien au delà des frontières du Latium. La guerre européenne de 1914 à 1918 a eu pour conséquence la création d'un grand nombre d'États nouveaux. L'Europe qui, avant la guerre, avait vingt-cinq États, en a aujourd'hui trente-cinq. Ce fait constitue une des causes, et non la moindre, de son déséquilibre. Les petits États, nés après la guerre, éprouvent déjà une grande difficulté à vivre, et se verront obligés, pour assurer leur développement, de former une union ou, tout au moins, des accords économiques. Dans les grandes agglomérations humaines, sociétés ou États, composés de dizaines ou de centaines de millions d'hommes, la satisfaction des besoins collectifs présente une complexité très grande. Et les recherches pour savoir de quelle manière l'État et les organismes collectifs arrivent à se procurer la quantité immense de richesses nécessaires à leur existence et à leur développement, sont forcément bien plus difficiles et bien plus complexes.

2. Comme toutes les disciplines relatives à la société humaine, la science des finances présente des difficultés considérables de développement, car elle étudie les phénomènes qui agissent et réagissent les uns sur les autres et dont la complexité est souvent très grande.

Dans toute science sociale la recherche présente plus de difficultés que dans les sciences physiques ou mathématiques : la cause en réside en partie dans la complication des faits, mais aussi dans l'étroite interdépendance où ils se trouvent (1). D'autre part, l'expérimentation est sujette à des écarts et à des erreurs, à cause de l'intérêt que trop souvent l'observateur porte aux phénomènes qu'il doit étudier, intérêt qui rend ainsi cette expérience impossible.

Il y a déjà longtemps qu'Herbert Spencer a, dans son *Introduction à la science sociale*, fait remarquer que les phénomènes

(1) « L'oubli de la mutuelle dépendance des phénomènes sociaux donne lieu à un nombre extrêmement considérable d'erreurs ». PARETO : *Cours d'économie politique*, § 605.

dont cette science s'occupe, sont d'une complexité telle que, pour les comprendre, il est besoin de facultés également complexes (1). Il ajoutait du reste que, malheureusement, les personnes à qui les qualités nécessaires font le plus défaut, sont celles qui pensent pouvoir résoudre des problèmes qu'elles sont incapables de comprendre.

L'anatomie et la physiologie, où les observations répétées sont possibles, car les hommes sont très nombreux, arriveront peut-être un jour à l'apogée de leur évolution. Tandis que nous, nous ne connaissons qu'une seule humanité, dont nous ignorons les origines, et dont l'enfance nous est mal connue. Si la terre n'avait porté qu'un seul homme, jamais celui-ci n'eut pu connaître sa propre physiologie ou son anatomie. Il nous manque de nombreux points de comparaison et ceux dont nous disposons sont souvent si complexes, qu'il ne nous est pas toujours possible d'en pénétrer la nature.

C'est précisément pour ces raisons que la sociologie générale a fait fort peu de progrès. Les termes de comparaison lui faisaient défaut. Au contraire, le développement de quelques sciences sociales dont l'étude ne porte que sur certains rapports concrets a-t-il été très rapide : ainsi celui de la *démographie* qui étudie les lois de la population ou celui de la *science des finances*, disciplines qui s'occupent essentiellement de certains faits se rapportant aux hommes vivant en société. Auguste Comte jugeait vaine et dangereuse toute dissociation dans les sciences qui étudient la société humaine, et il n'admettait qu'une seule science destinée à étudier les rapports sociaux sous toutes leurs formes ; c'est cette science qu'il appelle la *sociologie* : Toute étude isolée des divers éléments sociaux, dit Auguste Comte, est donc, par la nature même de la science, profondément irrationnelle et doit demeurer essentiellement stérile, à l'exemple de notre économie politique (2). A près d'un siècle de distance, l'on retombe souvent dans les mêmes

(1) SPENCER : *Introduction à la science sociale* (éd. franç.), pages 133, 136.

(2) COMTE : *Cours de philosophie politique*, XXVIII^e leçon. Comte nous a rendu un grand service en nous démontrant l'erreur de nombreux économistes qui, perdant de vue les phénomènes généraux de la sociologie, se confinent dans leurs spécialisations.

Stuart Mill lui-même, dans une polémique contre Comte, reconnaît cette vérité : « Une personne ne sera vraisemblablement pas un bon économiste, si elle n'est pas autre chose. Comme les problèmes sociaux agissent et réagissent les uns sur les autres, ils ne peuvent pas être bien compris isolément ; cela ne prouve en aucune façon que les phénomènes matériels et industriels de la société ne soient pas eux-mêmes susceptibles de généralisations utiles, mais seulement que ces généralisations doivent nécessaire-

erreurs ; et ce que l'on nomme aujourd'hui la sociologie évolue parmi de prétendues lois et des incertitudes évidentes, et demeure indéterminée dans ces desseins et dans les buts. Si quelqu'un nous disait qu'il est absurde d'étudier des phénomènes naturels sous des aspects divers, et s'il émettait la prétention de vouloir une science unique, une physique générale qui les englobât tous, il nous apparaîtrait comme un homme d'un autre âge et nul ne saurait l'écouter. Cependant si, dans les sciences physiques, le fait peut se justifier de rattacher les lois découvertes par des recherches laborieuses, à quelque cause fondamentale, tout essai de construction unitaire des sciences sociales reste absurde, ces sciences étant encore à leurs débuts. La sociologie, considérée comme science générale de la société, est destinée à demeurer stérile ; les prétendues lois qui abondent n'ont aucune valeur scientifique et des recherches comme celles d'un Gumplovicz, d'un Giddings, et surtout d'un Simmel, tendent bien plutôt à démontrer l'inefficacité de tout essai visant à fonder une science générale de la société. Aujourd'hui encore, les lois qui règlent les sociétés humaines dans leur existence et dans leur évolution sont à peu près incon nues : mais il y a pis encore ; nous n'apportons pas, et il nous est impossible d'apporter à la recherche de ces lois cette sérénité qui seule permet de tendre à la vérité. Lorsque Hermite et Kroneker étudiaient les rapports entre les propriétés les plus profondes des fonctions elliptiques et les formes arithmétiques, il est bien certain que, dans leurs recherches, ils firent preuve d'un esprit plus calme que ne l'était celui de tous les théoriciens dont l'étude portait sur l'origine et les fonctions du capital. De même les grandes découvertes de Schiaparelli sur la planète Mars ne faisaient en aucune façon craindre à ce savant que ses recherches puissent justifier ou condamner les formes politiques ou sociales de l'Italie. Dans l'étude des faits sociaux, il arrive trop souvent que l'on parte de l'idée préconçue de justifier certaines formes et certains rapports existants ; ou, ce qui est pis, de condamner pour

ment se référer à une forme donnée de la civilisation, et à une époque donnée de progrès social ». MILL : *On Comte*, page 82.

Les recherches de l'économie pure, aussi bien que celles de la finance pure, tout en présentant un intérêt d'utilité, ne sauraient être considérées comme des données d'une civilisation. Chaque spécialiste étudie avec sa méthode un certain nombre de questions et il se peut que, pour ces questions-là, sa méthode soit la meilleure. Mais cela n'empêche pas d'autres méthodes d'être utiles pour l'étude d'autres questions. Voir MARSHALL : *Principles* I, chap. V. Les arguments de Comte contiennent une grande part de vérité et doivent être examinés très sérieusement.

des fins idéales plus ou moins authentiques, ces formes et ces rapports ; ceci dans leur contenu essentiel ne découle ni d'un hasard, ni d'un abus, mais bien de la nécessité même.

3. Les discussions sur l'individualisme et sur le socialisme, sur l'extension et les limites de l'action de l'État, sur la liberté économique et les bornes qu'il convient de lui assigner, ont été et sont innombrables. Mais, excepté sur quelques vérités fondamentales, presque généralement admises, l'on est bien loin d'être arrivé à un accord. René Descartes, qui, à certains points de vue, a été l'un des plus grands précurseurs de la tendance actuelle des sciences, conseillait, dans son *Discours de la méthode* (1), de ne recevoir jamais aucune chose pour vraie qu'on ne la connût évidemment être telle. Nous donnons avec trop de facilité notre approbation à des affirmations qui n'ont qu'une valeur fort discutée, et qui sont souvent autant d'obstacles placés sur notre route. Ce qui importe le plus, lorsqu'il s'agit de sciences sociales, c'est d'affirmer avec modération ; rien ne nous semble plus étrange que l'édification de lois sur quelques rares données, et la prétention à ce que quelques constatations, souvent réfutables, représentent des lois générales. Ce sont les sociologues qui abusent surtout de ces procédés. Et c'est le doute nécessaire, selon le mot de Goethe (2), le scepticisme actif, dont le seul but est de se conquérir soi-même qui, également dans la recherche des faits sociaux, procurera les avantages les plus sérieux.

Nombre d'auteurs s'occupant des sciences sociales, concentrent tous leurs efforts à rechercher les principes fondamentaux de leurs disciplines. Le principe fondamental de la finance théorique est, par exemple, le sujet de très violentes controverses. Sur un terrain bien plus vaste, les principes généraux d'économie sont la cause de discussions plus graves encore. En réalité les efforts dirigés dans ce sens demeurent souvent stériles et sont généralement excessifs. Du reste, même dans les sciences physiques, les principes fondamentaux sont pour la plupart contradictoires et basés sur des hypothèses dénuées de toutes preuves. Nous ne savons pas encore avec précision ce qu'est au juste l'électricité (3) ;

(1) RENÉ DESCARTES : *Discours de la méthode*. Œuvres, éd. Paris, 1924, vol. I.

(2) *Maximes et réflexions*, chap. 7.

(3) On distribue l'énergie électrique à de grandes distances sans connaître le mécanisme de sa propagation « Quoiqu'il en soit, le mécanisme de cette propagation d'énergie électrique reste aujourd'hui encore un problème à résoudre » S. PAGLIANI : *Gli odierni problemi della elettrotecnica*, Palermo, 1902, page 7. B. NAQUET dans ses *Principes de la conservation de l'énergie*

cependant, avec les grandes découvertes de Pacinotti, de Herz, de Ferraris et d'Édison, l'électro-technique a réalisé de merveilleux progrès ; la force électrique née des eaux ou produite par le combustible, alimente déjà des milliers d'industries, éclaire les villes et simplifie la locomotion. Les progrès de la chimie semblent tenir du prodige et pourtant les lois fondamentales de la matière nous sont à peu près inconnues. La chimie s'est longtemps basée, en grande partie, sur la théorie des atomes : pouvons-nous dire que cette théorie soit vraie ? Sommes-nous certains qu'elle sera admise demain ? Il y a de longues années que Graham a émis l'hypothèse que les atomes se composent eux-mêmes de parcelles plus petites encore, qu'il appelle les *ultimats* : ces parcelles seraient toutes identiques et les atomes ne se distingueraient que par le nombre des ultimats qui les composent, par leur groupement et par leur mouvement. Supposons l'arrivée d'une force nouvelle qui donne à la chimie une puissance présentement inconnue, et nous pourrions créer alors de nouvelles combinaisons. Rien ne pourra plus s'opposer à la formation artificielle de ces corps que nous tenons aujourd'hui pour simples et irréductibles. Les recherches de la chimie physique et les théories des ions et des électrons, ont bouleversé en grande partie l'ancienne conception de la matière.

Il n'est pas impossible que l'hypothèse fondamentale sur laquelle s'est basée la chimie dans ses grandes entreprises ne soit erronée ; cela n'a pas empêché le développement merveilleux de cette science. De même, l'existence de l'éther dans l'atmosphère ou la doctrine de l'évolution, sont encore à l'état d'hypothèses *non vérifiées* ; ce ne fut jamais là une entrave à l'immense progrès de certaines sciences physiques ou naturelles. Il arrive même parfois qu'une théorie fausse puisse servir de base à un édifice très solide. Les théories sont très souvent de pures hypothèses ; et le rapport n'est pas nécessaire entre elles et les faits à la découverte desquelles elles ont contribué. Il importe avant tout de se reporter au plus grand nombre possible de faits. Il ne sera pas important alors que les conséquences induites soient exactes ou non, car les faits demeurent et peuvent servir de base à d'autres constructions. Certaines hypothèses ou certains systèmes peuvent aussi être erronés objectivement et mener d'autre part à des conclusions vraies : les sciences naturelles regorgent d'exemples qui le prouvent. Les grandes recherches de Pasteur

dît : « Toutes les forces, toutes les causes du mouvement se résument dans un principe, inconnu dans la nature, l'énergie. »

et de ses disciples ont leur point de départ dans une hypothèse fausse : dans l'idée que l'adaptation des organismes aux poisons, connue depuis longtemps déjà, dépend de la production spontanée d'un contre-poison ou d'une antitoxine.

Dans la science sociale, les hypothèses générales peuvent être erronées, sans que toutefois ses caractères soient particuliers à la science même et sans qu'ils nuisent en aucune manière au développement de chacune de ses différentes branches. Ce qui leur fait grand tort, c'est avant tout l'esprit dogmatique qui prédomine souvent, c'est cette prétention de posséder des vérités essentielles et d'énoncer comme vérités intangibles des idées qu'entre toutes, il importerait de discuter. Les essais d'édifier une science générale de la société sont encore incertains et peut-être prématurés. L'œuvre de Spencer elle-même ne donne pas aux faits économiques l'importance qu'ils ont et demeure une tentative inefficace et défectueuse. Seul le développement de recherches particulières pourra permettre, dans l'avenir, la réalisation d'une construction plus solide. Voilà pourquoi il vaut mieux discuter moins les méthodes, les directives et les principes fondamentaux et travailler même dans des voies divergentes, avec des éléments concrets. Sans doute, la déduction présente-t-elle de grands avantages, lorsqu'il s'agit d'une étude particulière et limitée : on en abuse cependant dans une trop grande mesure et des hypothèses dont la vérité est fort discutable, servent souvent pour d'entières constructions (1) cette difficulté d'appliquer aux sciences sociales la méthode expérimentale, J. S. Mill l'a merveilleusement démontrée dans sa *Logique* (2). Le plus difficile, a-t-il dit, est de tenter des expériences ; en admettant même qu'on arrive à en organiser, il serait impossible de s'assurer de tous les faits de chacune d'elles et d'en prendre note. Ces faits sont d'une mobilité si grande, que de nombreuses circonstances particulières viennent à se modifier, avant même que le temps consacré à ces expériences soit écoulé.

Sans doute, l'une ou l'autre observation est-elle authentique. Mais nul ne saurait nier que, s'il n'est pas en notre pouvoir de

(1) « Toute généralisation est une hypothèse : l'hypothèse a donc un rôle nécessaire que nul n'a jamais contesté. Seulement elle doit être, le plus tôt possible, et le plus souvent possible, soumise à la vérification. Il va sans dire que si elle ne supporte pas cette épreuve on doit l'abandonner sans arrière-pensée. C'est bien ce qu'on fait en général, mais quelquefois, avec une certaine mauvaise humeur. » H. POINCARÉ : *Sur les rapports de la physique expérimentale et de la physique mathématique*, Paris, 1900, page 8.

(2) J. S. MILL : *Logic*, livre VI, chap. VII.

produire et d'*isoler* artificiellement des phénomènes et des faits que nous voulons étudier, nous pouvons toutefois baser nos observations sur des faits qui *se produisent*, et ne jamais admettre pour vraie une affirmation que les faits mêmes ne prouvent pas (1).

L'on doit également admettre que, de nos jours, les moyens d'observation des faits sociaux sont infiniment plus puissants que du temps de Mill : et puisque l'étude des phénomènes sociaux trouve une base substantielle dans les recherches de la psychologie, les sciences économiques trouvent un puissant auxiliaire dans les travaux de moins en moins imparfaits de la statistique et dans les résultats de la législation.

La question de savoir s'il valait mieux appliquer des essais d'impôts progressifs ou proportionnels a été discutée, au point de vue doctrinal, pendant près de cent ans et avec des résultats minimes. Toutes les fois que l'on abusait des procédés de déduction, il devenait impossible d'aboutir à une conclusion acceptable. Lorsque l'on décrétait, par exemple, comme un postulat certain, que la méthode de la progressivité avait tendance à détruire les sources mêmes de la production, et que l'on se servait pour cela de raisonnements abstraits nés d'une série de propositions, on aurait pu discuter indéfiniment sans jamais aboutir. Or, si nous examinons les statistiques de la production au cours de cinquante années d'une législation de tendance progressive, dans quelques-uns des pays les plus importants de l'Europe, nous voyons tomber toutes les préoccupations de Mill. Sans nier par conséquent, que l'expérience dans les sciences sociales soit des plus difficiles, et sans nier non plus que ce que Mill nomme la méthode de recherche chimique, ne peut pas s'appliquer à des recherches s'appliquant à des faits sociaux, il nous faut, autant que possible, considérer comme dangereux l'abus de la méthode déductive exacte.

Par bonheur, le nombre des éléments dont nous disposons grandit tous les jours. Les recherches de la statistique se font de plus en plus larges et de plus en plus complètes. Souvent la législation s'occupe de combler les lacunes des observateurs. La quantité des éléments dont ces derniers disposent est donc

(1) « Grâce à la généralisation, chaque fait observé nous en fait prévoir un grand nombre ; seulement nous ne devons pas oublier que le premier seul est certain, que tous les autres ne sont que probables. Si solidement assise que puisse nous paraître une prévision, nous ne sommes jamais *absolument* sûrs que l'expérience ne la démentira pas si nous entreprenons de la vérifier pratiquement ». POINCARÉ : *loc. cit.*, page 3.

infiniment plus considérable aujourd'hui que du temps de Stuart Mill.

Les lois que peuvent formuler ceux qui étudient les faits sociaux, n'ont pas les caractères d'immanence des lois physiques qui nous apparaissent comme constantes, absolues et nécessaires. Les lois réglant la matière, sont aujourd'hui ce qu'elles étaient hier et ce qu'elles seront demain. De tout temps, grâce aux conditions de notre planète, une pierre lancée en l'air est retombée sur le sol. Elle tombera demain comme aujourd'hui. Parmi les lois sociales, il n'en est pas deux qui se comportent de même façon : toutes sont limitées et ne valent que pour les observations d'une époque déterminée en un lieu donné. Elles ne sont pas l'expression d'une nécessité, mais des rapports de régularité et de probabilité. Lorsque les vieux économistes parlaient des lois immuables de l'économie politique, ils confondaient avec des rapports de nécessité, les rapports de simple probabilité et de régularité.

L'abus de la déduction dans les sciences sociales, a poussé un grand nombre de savants à des erreurs et les a écartés de leurs recherches positives. Bien des discussions semblent aujourd'hui encore vouloir ressusciter des controverses oiseuses de la scholastique : *Baroco* et *Baralipton* ne sont pas morts. Il n'est pas rare de voir que sur des prémisses faus (par exemple l'hypothèse de Marx sur la richesse qui a, selon lui, tendance à se concentrer dans la société moderne), l'on ait écrit des centaines d'ouvrages et longuement discuté. Un examen approfondi de cette question fait à l'aide du plus grand nombre possible de statistiques financières nous amène à dire que cette concentration progressive de la richesse n'a rien de réel ni d'inévitable. Que reste-t-il alors de toutes les déductions, assurément fort ingénieuses, auxquelles cette affirmation première avait donné l'essor ? Au cours des dix dernières années l'Angleterre, l'Allemagne, la France et les États-Unis d'Amérique ont fait publier des milliers de volumes contenant des enquêtes sur les salaires. Ces immenses recueils de faits, nous démontrent le peu d'utilité qu'ont eu les innombrables discussions théoriques sur le salaire.

Ce qu'il faut éviter dans les études sociales, c'est l'abus du raisonnement abstrait. Nombre d'élucubrations doctrinales (même les plus répandues), rappellent étrangement certains exercices de logique des anciens philosophes, esthéticiens ou érudits. On y discutait *in extenso* sur le mérite plus ou moins grand de la sculpture ou de la peinture, et sur les ressemblances et les différences des poètes et des peintres. Il y a quelques siècles, un grand humaniste italien perdait son temps à étudier la question de

savoir : si les morts peuvent aimer ou être aimés et, avec plus d'ardeur encore, il cherchait la solution du problème suivant : si l'amour est capable de demeurer en place sans pour cela subir une augmentation ou une diminution. Que de discussions s'appuient aujourd'hui sur des éléments bien plus fragiles encore !

Le plus grand bienfait pour les sciences sociales sera peut-être de se débarrasser de cette série de questions préliminaires, qui entravent souvent tout chemin, quel qu'il soit.

De longue date, la discussion est ouverte sur le socialisme et sur l'individualisme : le développement le plus considérable de la société est-il compatible avec l'un ou l'autre de ces deux systèmes ? Puisque les principes fondamentaux en sont totalement opposés, et que les faits sociaux se trouvent en rapport d'interdépendance, il est fort difficile de prouver par une démonstration, l'absurdité de systèmes qui sont en pleine contradiction avec notre civilisation et avec nos croyances. Ce qui est certain, c'est que chaque jour, le développement croissant de la vie sociale augmente la *solidarité* : et c'est elle qui, tout en rendant plus étroits les rapports entre les hommes, donne à la liberté un développement qui, sans elle, ne serait guère possible. La solidarité est un fait naturel dépendant de la vie, de l'ensemble des faits et qui grandit à mesure que cet ensemble se développe (1).

4. Les formes actuelles de la production ont déterminé une division de travail de plus en plus grande, en même temps qu'une plus grande spécialisation des différentes fonctions. Celles-ci, à leur tour, ont agi sur tous les rapports sociaux, déterminant ainsi une *plus grande solidarité*. Les rapports d'échange ont, de leur côté, fortement contribué au plus grand développement de cette solidarité. Spencer lui-même avait déjà reconnu que les rapports économiques d'interdépendance vont en augmentant (2). Séparez, disait-il, les populations qui travaillent dans les mines de charbon des populations voisines qui fondent les métaux ou fabriquent des étoffes au moyen de machines, et vous verrez ces populations mourir ; socialement d'abord, puisque leurs fonctions auront été arrêtées ; elles mourront enfin individuellement. La guerre européenne vient de démontrer cette vérité. L'Europe toute entière formait une unité économique vivante, la sève vitale courait à travers tous les pays. La guerre en a brisé l'œuvre sécu-

(1) Cf. WUNDT : *Ethik* ; GIDE : dans la *Rev. d'E. P.*, octobre 1893 ; DURKHEIM : *La division du travail* ; BOURGEOIS : *La solidarité* ; MARION : *La solidarité morale*, Paris, 2^e édition, 1893, etc.

(2) SPENCER : *Sociology*, tome II, chap. V.

laire et l'Europe est plongée dans un profond marasme. La guerre n'a pas seulement lésé les vaincus et les vainqueurs, mais aussi les neutres. Un personnage que de nombreuses générations n'avaient pas connu, la famine, a fait sa réapparition en Europe ; et les conditions de la vie sont troublées profondément. L'idée que la complexité plus grande des rapports économiques, née du développement de la division du travail et des échanges, augmente la solidarité entre les hommes, a été l'objet d'études nombreuses et importantes.

L'apologue de Ménénus Agrippa contient un sens social profond.

Dans nos sociétés, où l'esprit de corporation renaît, chaque classe, chaque clan, a tendance à exagérer sa propre importance. Comment voudriez-vous vivre sans agriculteurs ? Croyez-vous donc pouvoir vous passer, pour vos échanges, du chemin de fer et de la navigation ? Si la *machine* de l'État s'arrête, toute activité sera suspendue ! Ce sont là les raisons qu'invoquent souvent cheminots, fonctionnaires ou agents de perception, dans leurs grèves aussi illogiques qu'injustifiées ; et ils rançonnent l'État pour obtenir de lui des rémunérations plus élevées, des tarifs politiques, comme on dit, et non des tarifs économiques. Et ces exagérations nous prouvent, après des milliers d'années, que les paroles de Ménénus Agrippa furent vaines.

En langage juridique l'on appelle *solidaires* les personnes obligées de répondre les unes pour les autres, et une pour toutes les autres ; ainsi, sont solidaires les membres d'une société lorsque chacun d'entre eux est tenu au paiement d'une dette commune. Cette explication un peu restreinte ne peut donner qu'une faible idée de ce qu'est la solidarité sociale. Les physiologistes donnent à l'idée de solidarité un sens différent. Pour eux, la solidarité organique est le rapport nécessaire entre un acte d'économie et différents actes, s'accomplissant dans d'autres parties de l'organisme : en d'autres termes, l'idée de solidarité organique indique l'idée d'une relation constante ou même d'une interdépendance des parties au tout.

La division du travail, conséquence nécessaire de l'accroissement de la population, n'a pas seulement permis l'existence de groupements qui, sans elle, n'auraient pu ni se créer, ni durer, mais elle a déterminé leur cohésion et ainsi leur rapport d'interdépendance, leur union et leur solidarité. Dans les groupements primitifs, les individus qui les composaient avaient entre eux des analogies bien plus grandes qu'ils n'en ont aujourd'hui. La division du travail et le développement de la civilisation ont

déterminé une différenciation croissante qui, elle, exige une cohésion plus étroite. Ces rapports d'étroite cohésion ne sont pas, comme on pourrait le croire, le fait d'un contrat, mais ils sont dus, au contraire, à un phénomène d'ordre naturel qui se trouve être, à son tour, la cause d'une action sociale et politique plus large.

Les conditions générales de la production sont devenues telles, qu'un lien étroit rattache entre eux les différents marchés. Autrefois, chaque région produisait elle-même la plus grande partie des objets qui lui étaient nécessaires : les distances jouaient un rôle très important, et les prix variaient beaucoup, selon les pays. La grande commodité des moyens de transport a permis à chaque industrie et à chaque culture agricole de se concentrer dans les zones les plus favorables à leur développement respectif. Des régions entières ne travaillent qu'à la production de matières premières, tandis que d'autres vivent de la fabrication de quelques denrées. Des villes bien plus peuplées que la Rome antique à son apogée, se basent entièrement, ou presque, sur une seule industrie, comme par exemple le travail du fer, de l'acier, du coton, de la laine, etc. La spécialisation en est arrivée au point que des fabriques entières ne travaillent qu'à une partie d'un produit. Ainsi, un nombre considérable de grandes maisons ne fabriquent que des pièces séparées. La hausse du charbon anglais agit sur le prix de revient de presque toutes les industries européennes ; une mauvaise récolte de blé en Argentine ou aux États-Unis d'Amérique influence les conditions accordées aux salariés d'Europe. Les rapports d'interdépendance ont atteint un tel degré, que les conditions de chaque marché intéressent la plus grande partie des autres marchés du monde ; qu'une guerre, même la plus lointaine, ne saurait demeurer indifférente aux grands marchés financiers. C'est par le développement d'intérêts souvent opposés que se resserrent les liens qui unissent entre elles les sociétés avancées. Les grands *trusts* de capitaux et les grands *trusts* humains que constituent les unions ouvrières de tout le monde civilisé, sont la conséquence de cette solidarité ; et, en dépit de toutes les exagérations et de toutes les erreurs, ils ne cessent pas de représenter une action utile pour le développement de la production (1).

(1) ANATOLE FRANCE avec la pénétration de l'artiste a exprimé cette pensée dans une forme admirable (*Sur la pierre blanche*, page 230, et *Vers les temps meilleurs*, page 85) : « La grande valeur humaine, c'est l'homme lui-même. Pour mettre en valeur le globe terrestre, il faut d'abord mettre

Chaque jour, la science découvre le lien intime qui unit les hommes. Jadis, on croyait que le plus grand nombre de maladies dépendaient de fautes ou de malheurs individuels. L'hygiène et la démographie s'accordent aujourd'hui à reconnaître que les moyens prophylactiques individuels ne sont pas suffisants contre la plupart des maladies. Cependant, les maladies infectieuses ou diffusives constituent l'atteinte la plus sérieuse à la *salubrité* publique. D'autres maladies encore, que nous croyons dues à des dispositions individuelles sont provoquées par des lacunes dans les mesures de prévoyance sociale.

Il faut convenir, que le niveau de la moralité publique s'est élevé presque partout en Europe. Ce fait est dû à un regain de sensibilité. De nombreux établissements de bienfaisance témoignent sans doute possible de ces sentiments. Mais on ne peut nier non plus que les travaux d'assainissement, la construction rapide de maisons ouvrières et d'abris bien aérés furent réclamés en quantité bien plus grande encore lorsque l'on eut appris que les microbes des quartiers pauvres, totalement dénués d'égards, pénétraient sans le moindre scrupule dans les quartiers des riches. Cela aussi est une solidarité que la nature nous impose.

Quand nous parlons de l'homme, nous formons le concept du genre humain comme "un tout, et c'est dans ce sens seulement qu'il nous est possible d'appliquer à nos recherches et à notre étude des faits sociaux, des méthodes scientifiques. Nous ne pouvons pas douter du fait que, toute société constitue par elle-même une entité. Tout en restant libres de penser et d'agir, nous sommes unis les uns aux autres par des liens que nous ne saurions définir, mais que nous sentons bien. Le sentiment de solidarité qui est en nous nous rend conscients de faire partie d'un tout. Et si ce

l'homme en valeur. Pour exploiter le sol, les mines, les eaux, toutes les substances et toutes les forces de la planète, il faut l'homme, tout l'homme, l'humanité, toute l'humanité. L'exploitation complète du globe terrestre exige le travail combiné des hommes, blancs, jaunes, noirs. En réduisant, en diminuant, en affaiblissant, pour tout dire, en colonisant une partie de l'humanité, nous agissons contre nous-mêmes. Notre avantage est que les jaunes et les noirs soient puissants, libres et riches. Notre prospérité, notre richesse dépendent de leur richesse et de leur prospérité. Plus ils produisent, plus ils consomment. Plus ils profitent de nous, plus nous profitons d'eux. Qu'ils jouissent abondamment de notre travail et nous, jouirons du leur, abondamment. »

Ce que France avait compris avec son intuition d'artiste contient le résultat de toutes les recherches économiques et sociales, mais les hommes politiques qui sont à la tête des nations les plus puissantes ne l'ont pas encore compris. Leur morale politique est encore primaire et leurs conceptions politiques plus primaires encore.

sentiment que depuis des siècles, et de mille manières, les religions proclament n'a pas encore été démontré par les savants, c'est que, pour en apporter la confirmation expérimentale, il faudrait des moyens dont, pour l'instant, nous ne disposons pas.

Le développement des diverses formes de solidarité, conséquence même de l'accroissement de la production et des échanges, a provoqué une vie collective de plus en plus intense. Cela explique le fait que dans toutes les sociétés modernes, quelle que soit leur forme politique, l'on consacre une quantité considérable de richesses à des fins collectives. Cette tendance à destiner une quantité de plus en plus grande de richesses à la vie d'un tout augmente avec le resserrement des liens de solidarité.

Étudier la quantité de richesses destinées annuellement et dans chaque société à la vie collective ; examiner sous quelle forme ces richesses sont prélevées et de quelle façon on les utilise ; voir quel est le moyen le plus rationnel pour faire contribuer les économies privées à la vie collective ; juger de l'influence que doit avoir sur le développement général de la production, le sacrifice plus ou moins grand accompli par chaque fortune privée, voilà le noyau des matières d'études qui tombent sous le coup des recherches de la *science des finances*.

Il est peu de sciences sociales qui, comme celle-ci, voient augmenter sans cesse leur champ d'action. Les législations de toutes les nations avancées font, en quelque sorte, une expérience permanente, avec leurs formes d'impositions variées. Étudier les effets de chacune d'entre elles et les ramener à des principes théoriques déjà acquis, voilà qui constitue une œuvre de perpétuel renouveau.

Le mot « finance » (du latin *finis*, terme de paiement et aussi de transaction en bas-latin), a eu, dans le passé, les sens les plus divers ; aujourd'hui encore, c'est un mot employé dans un grand nombre de cas et qui sert à exprimer les choses les plus différentes. La science des finances est, de par sa tendance actuelle, une branche de l'économie publique ; elle se propose d'étudier les modes d'acquisition et d'emploi des richesses nécessaires à la vie de l'État et des pouvoirs locaux. Smith considérait nettement l'économie comme une subdivision de la science politique (*of statesman or legislator*), qui avait, selon lui, deux fins essentielles dont la seconde et la plus importante, était de fournir à l'État un revenu suffisant à l'entretien des services publics (1).

(1) A. SMITH (dans *Wealth of Nations*, livre IV, *Introduction*) considère que le but le plus important de la *political economy* est d'étudier la manière la plus judicieuse *to supply the State or commonwealth with a revenue*

Quels problèmes étudie la science financière ? Edgeworth les réduit à deux questions fondamentales : a) quels sont les premiers principes d'après lesquels la charge des tributs doit être distribuée entre les citoyens ? b) quels sont les effets des impôts ? La première question concerne, comme on voit, les principes fondamentaux des impositions : la différence qui existe entre taxes et impôts ; le caractère de proportionnalité ou la progressivité de ces derniers, les critères qui président à la distribution de la charge tributaire en raison de la limite de capacité des contribuables, selon le principe du sacrifice équitable, etc. Le second point concerne l'étude du transfert de l'incidence, et, en général, de l'effet des impôts (1). Cette dernière question parut déjà la plus importante de toutes à David Ricardo.

Il existe une *science pure des finances* et une *science des finances appliquée*.

La finance pure, étant donné l'hypothèse d'un système économique d'équilibre, se propose de rechercher les effets que chaque impôt produit en altérant cet équilibre ; elle recherche, d'autre part, les moyens de prélever une somme avec le minimum de sacrifice.

La finance concrète se propose de décrire les faits financiers tels qu'ils se présentent en réalité et de déterminer leur uniformité. Elle se propose également l'étude des conséquences politiques, morales et économiques des différentes espèces d'impôts (2).

5. Dans tout enseignement une des questions primordiales est de décider si la discipline que l'on étudie constitue un *art* ou

sufficient for the public services. « Finance », dit Littré, vient de l'ancien verbe *finer*, qui signifiait finir, terminer, conclure ; en général et dans un sens restreint, terminer une affaire moyennant argent. »

* (1) F. Y. EDGEWORTH : *The Pure Theory of taxation* dans E. J. (1897) et dans *Memoranda chiefly relating to the classification and Incidences of Imperial and Local Taxes*, page 127. « Le processus de la finance réside dans l'acquisition du patrimoine financier et dans sa transformation en patrimoine économique, écrit CONIGLIANI (*Le leggi scientifiche della finanza*, Turin, 1908) ; les faits financiers constituent toujours des activités orientées soit vers la poursuite des moyens financiers, soit vers leurs transformations en moyens économiques exigés par des fins publiques. Le phénomène financier n'est pas autre chose que la somme de ces procès, faisant tous deux partie intégrante avec le but final qui est la prospérité de l'État. L'un, au moyen duquel vient se former le patrimoine financier, constitue, à proprement parler les *rentées publiques* ; l'autre, c'est la *dépense publique* au moyen de quoi ce patrimoine est transformé en patrimoine économique de l'État. »

(2) SENSINI : *La tecnica della rendita*, page 183 ; EINAUDI : *Studi sugli effetti delle imposte*, page XLVII ; GRIZIOTTI : *Considerazioni sui metodi, limiti e problemi della scienza pura delle finanze*, Rome, 1912 ; etc., etc.

une science et, s'il s'agit d'une science, de voir quels sont les points de contact avec les autres sciences. Ces deux questions donnent lieu, en général, à un grand nombre de dissertations plus ou moins savamment ennuyeuses, et qui n'ont pas souvent le mérite de l'utilité ; elles servent au contraire à créer de la confusion plutôt qu'à en supprimer (1). Lorsqu'une science a atteint un certain degré de développement on abandonne ces discussions stériles. Il n'existe pas de traité moderne de chimie s'occupant de savoir si la chimie est ou n'est pas une science et quels sont ses rapports avec les autres sciences. De même l'histoire des diverses théories est-elle laissée à des auteurs d'ouvrages particulièrement érudits. La connaissance d'une science n'implique pas l'étude de l'histoire de sa formation. Il est fort probable que les plus grands chimistes de l'Europe ignorent les premiers essais faits pour expliquer les transformations chimiques de la matière, et l'on a oublié jusqu'au nom du *Timothée* de Platon ou des *Météorologiques* d'Aristote ; qui sait si les mathématiciens les plus illustres connaissent la position respective de Descartes, de Cardano, de Galilée, de Leibnitz et de Napier, dans l'évolution des mathématiques ?

Il est probable que l'Espagnol Lullo a été l'esprit le plus vaste et le plus étrange dont l'histoire des sciences ait fait mention ; il fut vraiment un *doctor illuminatus*. Ce moine de Majorque qui, en pleine nuit médiévale, eut la curiosité de pénétrer les mystères de la chimie et qui laissa son empreinte à presque toutes les sciences, cet homme qui écrivit probablement plus que jamais homme n'écrivit est inconnu aujourd'hui des chimistes eux-mêmes. Nul auteur d'un traité de chimie n'éprouve le besoin de commencer son ouvrage par l'énumération des œuvres de Lullo, ni d'en examiner l'importance, dans leur rapport avec les chimistes de l'antiquité et des temps modernes. Tout cela importe fort peu aux chimistes et ne saurait intéresser que des historiens de la science ou de la culture générale.

(1) Cela ne signifie en aucune façon que l'étude de l'histoire de la culture ne soit pas pleine d'intérêt et que l'histoire des différentes disciplines n'ait pas son importance en tant que corollaire de l'histoire des sciences. L'histoire tire de semblables recherches les plus grands profits, et leur développement, presque entièrement superflu aux recherches scientifiques actuelles, est souhaitable. La plus complète de ces œuvres est la *Storia delle dottrine finanziarie in Italia, etc.*, par RICCA SALERNO, Palermo, 1898 ; un ouvrage intéressant sur les finances de l'Italie méridionale est celui de BIANCHINI : *La Storia delle finanze nel reame di Napoli*. Voir également : STOURM : *Bibliographie historique des finances de la France*, Paris, 1895 ; L. COSSA : dans G. d. E. (mars 1895).

Il arrive trop souvent que, dans les sciences sociales, on commence au déluge, ce qui est une cause évidente de confusions et d'erreurs. La science doit être impersonnelle : aussi bien les savantes discussions sur la priorité de tel ou tel auteur d'une théorie ou d'une hypothèse profitent-elles davantage à la vanité académique qu'aux progrès des études.

La science est un système de vérités générales concernant un même ordre de phénomènes : la fonction de l'art est purement éducative. On a dit que l'art et la science se comportent respectivement comme l'impératif et l'indicatif. La comparaison est hardie, mais l'idée même a du vrai. D'après elle, si nous passons par-dessus les principes fondamentaux qui se rattachent aux principes généraux de l'économie, la finance est avant tout un art.

De récents essais ont été faits en vue de constituer une science financière pure ; un des plus importants est de 1887, l'année où E. Sax publia son ouvrage sur les principes fondamentaux d'une économie financière théorique ; c'est une œuvre dont le plus grand mérite ne fut pas seulement d'avoir discuté la question de la valeur, mais surtout, d'avoir déterminé un grand mouvement d'études théoriques (1), qui, si elles ne furent pas toujours utiles au développement de la discipline financière, présentent cependant un intérêt certain lorsqu'on les examine sous un jour plus vaste.

Il nous semble inutile d'insister sur les rapports qui peuvent exister entre la finance et les autres sciences. Les rapports d'affinité et de connexion sont si nombreux, qu'il n'est pas possible de les préciser davantage. Chaque jour nous apporte une science de spécialisation nouvelle, née des différentes disciplines ; mais en même temps chacune d'elles cherche à s'évader le plus souvent possible hors du cadre de la science à laquelle elle appartient. Pour étudier dans ses effets un impôt sur le sel, on aura recours à la chimie, à la physiologie, à l'hygiène, etc... Une recherche sur les impôts peut aussi contenir toute une série de problèmes de psychologie ou de mathématiques. Il n'est pas possible de concevoir que des bornes limitent le cadre de chaque science. Il arrive souvent, au contraire, que l'on parte par une voie, et que l'on aboutisse par une autre. Les explorateurs refont souvent l'expérience de Christophe Colomb qui cherchait la route des Indes et découvrit l'Amérique : c'est ainsi que, par des sentiers incertains, on arrive mieux, souvent, à trouver la vérité.

(1) E. Sax : *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien, 1887.

6. *Au commencement il y avait l'action*, dit le héros de Goethe : on leva des impôts avant d'avoir songé à la partie théorique de cette opération ; on prélevait des impôts de douanes à un moment où manquait encore toute notion théorique sur le protectionnisme et sur le libre-échange. De même, la bière se fabriquait longtemps avant Pasteur, et l'ignorance des théories de Maury n'a pas empêché les anciens de savoir se guider en pleine mer. La pratique des finances est sans doute vieille comme le monde : les premières tribus qui durent satisfaire à des besoins collectifs avaient déjà une tradition financière quand ils payaient leur tribut à d'autres peuplades victorieuses ; ils l'avaient lorsqu'ils prélevaient une partie de la richesse acquise à des fins d'utilité publique. Pourtant l'étude de la discipline financière, la recherche des lois qui gouvernent les phénomènes financiers constituent un fait des plus récents (1).

(1) Les traités de finances sont très nombreux. On consultera avec fruit les ouvrages de :

COSSA : *Scienza delle Finanze*, 10^e édition, Milan, 1909 ; RICCA SALERNO : *Scienza delle Finanze*, Florence, 1888 ; GRAZIANI : *Istituzioni di scienza delle finanze*, Turin, 1897 ; FLORA : *Scienza delle Finanze*, 6^e édition, Livourne, 1921 ; TANGORRA : *Trattato di scienza delle finanze*, Milan, 1915 ; EINAUDI : *Corso di scienza delle finanze*, 4^e édition, Turin, 1926 ; ADAMS : *Science of finance*, New-York, 1899 ; C. F. BASTABLE : *Public finance*, 3^e édition, Londres, 1892 ; E. COHN : *Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1889 ; WAGNER : *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1885 à 1901 ; CONRAD : *Finanzwissenschaft*, Iena, 1899 ; VOCKE : *Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894 ; KAIZL : *Finanzwissenschaft*, Vienne, 1900 ; EHEBERG : *Finanzwissenschaft*, 15^e édition, 1920, INAMA STERNEGG : *Finanzwissenschaft*, Innsbruck, 1872 ; L. VON STEIN : *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Vienne, 5^e édition, 1885 ; GANDILLOT : *Principe de Science des Finances*, Paris, 1874 ; LEROY-BEAULIEU : *Traité de Sciences des Finances*, Paris, 1912, 8^e édition ; GASTON JÉZE : *Cours de Sciences des Finances*, Paris, 1922 à 1926 (ouvrage très important en cours de publication) ; COHEN : *Cours d'économie politique*, Paris, 1900, 2^e édition (livre V, sur les finances publiques), etc., etc.

L'on trouvera la bibliographie d'études spéciales dans la suite de l'ouvrage.

Les Revues financières les plus importantes sont :

La *Revue de Sciences et de Législation Financière*, de JÉZE ; *Finanz Archiv*, de E. SCHANZ.

Les grandes revues économiques de tous les pays portant sur la plupart des questions relatives aux finances :

The Economic Journal, *The Quarterly Journal of Economics*, *The Political science quarterly*, la *Revue d'Economie Politique*.

Il existe aussi quelques dictionnaires de finances ; remarquable surtout l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de CONRAD, ELSTER, LEXIS et LOENING.

L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT ET DES POUVOIRS LOCAUX

7. Il est peu d'arguments sur le compte desquels on ait tant écrit que sur l'*action de l'État* ; on peut bien dire que depuis Bentham la discussion n'a jamais été close. Il peut sembler oiseux de traiter encore d'une pareille question au cours d'un exposé des principes de la finance publique. Il importe assez peu, en effet, de rechercher sur quoi doit porter l'action de l'État pour la solution des problèmes financiers. Tout au plus, l'utilité de cette recherche peut-elle se manifester alors que, à l'examen des contributions prélevées sur les citoyens et en étudiant les effets de ces contributions, l'on constate qu'elles agissent d'une façon ou d'une autre sur la production. L'on peut dire alors, qu'au point de vue financier certaines fonctions sont utiles ou nuisibles, et que certains impôts sont plus ou moins acceptables que d'autres. Cependant, les recherches financières posent toujours en fait l'existence de l'État ou de groupements collectifs, de même qu'elles admettent *a priori* l'existence de besoins d'ordre social qu'il n'est pas possible de satisfaire par des moyens individuels.

Néanmoins, si nous abordons ici quelques questions relatives aux limites des attributions de l'État, ce n'est pas tant que cela soit indispensable à un traité financier, mais c'est afin d'écarter du chemin certaines difficultés. La plupart des erreurs, en matière de finances, proviennent d'idées fausses ou même de jugements préconçus sur l'action de l'État.

Nous sommes généralement portés à croire que l'État constitue quelque chose de supérieur et d'extérieur aux individus ; on parle des *fins* de l'État, de certains *buts* que l'État *doit* atteindre. Or, l'État n'a pas de fins propres, car il n'est pas autre chose que ceux qui en font partie, ou mieux, il est le résultat d'un certain nombre de nécessités et de conditions sociales. L'État n'est pas seulement une organisation synthétique de l'unité politique ;

et c'est pour cette raison que sa base est constituée par une nation, par un peuple ou par un agrégat historique (1).

Il est certains besoins collectifs dont la réalisation ne pourrait jamais être accomplie par les individus eux-mêmes : l'action de l'État et des pouvoirs de droit public moins importants, supplée donc à l'action individuelle. Mais le besoin d'un État n'est pas autre chose que le résultat d'une formation historique de vie sociale en commun. C'est là une vérité élémentaire, que méconnaissent tous ceux qui veulent attribuer à l'État une *mission*, et qui, ce faisant, commettent une grave erreur. L'idée que l'État doit remplir une *mission* supérieure est depuis fort longtemps répandue parmi les savants, mais elle est surtout répandue dans le public ; les exagérations de l'école historique ont, dans une forte mesure, contribué à cette confusion.

Nous allons à présent, tâcher de préciser un certain nombre de points essentiels (2).

L'État n'est ni supérieur, ni étranger à ceux qui constituent le groupement politique et social dont il est l'émanation ; on ne doit donc pas le considérer comme un organisme doué de fins qui lui sont propres, mais bien comme le résultat historique des intérêts généraux de chaque groupement. Indubitablement, l'État qui n'a pas des individus la caducité, est capable de vues en perspective, et il est bon qu'il les ait. L'on ne saurait cependant en déduire pour lui un caractère *messianique*, car c'est la durée qui engendre l'action, et non pas un pouvoir supérieur dont nous ignorons la nature.

Représentant la plus haute forme de coopération sociale, l'État peut exercer, sur le développement de la société, une influence considérable ; les plus grandes œuvres collectives se font par

(1) « Le gouvernement (avait déjà dit avec une grande profondeur Auguste Comte dans son *Cours de philosophie politique*) est l'universelle réaction nécessaire, d'abord spontanée, ensuite régularisée, de l'ensemble sur les parties. »

(2) Sur l'action économique de l'État et sur ses limites, les ouvrages sont en nombre considérable. En voici quelques-uns de tendance essentiellement individualiste : SPENCER : *The man versus the State* ; *Principles of sociology* et autres ; WORDSWORTH DONISTHORPE : *Law in a free State*, Londres, 1893, etc. Dans le sens interventionniste : cfr. les ouvrages de : DUPONT-WITHE, LAVELEYE, etc., C. F. FERRARIS : *Il materialismo storico e lo Stato*, Palermo, 1887, et : *Socialismo e riforma sociale nel morente e nel nascente secolo* dans R. S. (1900). Ces questions se trouvent abondamment traitées, dans les ouvrages de AHRENS, GREEN, STEIN, GNEIST, LEROY-BEAULIEU (*L'État moderne et ses fonctions*), DAVID G. RITCHIE (*Principles of State interference*, Londres, 1891) ; C. SUPINO : *Individualismo economico*, Turin, 1892 ; etc., etc.

son intermédiaire et sa puissance coercitive est seule en état de réaliser les modifications les plus profondes dans la vie sociale (1). Aucune activité collective n'est pourtant possible, sans la mise en œuvre d'une quantité d'activités individuelles ; les richesses dont l'État dispose et qui servent à son existence et à son fonctionnement sont produites par des individus. L'œuvre de l'État est, dans une certaine mesure, le produit de l'opinion publique et de la conscience moyenne des groupes de la majorité.

Son action peut être profondément utile : elle peut être néfaste. L'État peut pourvoir aux besoins du présent et de l'avenir, grâce à un emploi judicieux de l'activité et des richesses du groupement qu'il préside ; mais il ne produit rien de lui-même, n'étant qu'un organisme abstrait entre les mains d'une oligarchie influente dans la société, ou entre celles des représentants de toute la nation. L'État n'est pas la nation ; quelle que soit son organisation, il ne représente que les intérêts ou les idées des groupements sociaux les plus considérables ; ces intérêts peuvent être les meilleurs et les plus propices, mais ils ne représentent pas ceux de la nation entière.

L'État n'est pas l'antithèse de l'individu. Cette idée qu'il existe une opposition entre l'activité de l'État et celles des individus a été et est toujours soutenue par les théoriciens, anciens et modernes, de l'individualisme. La thèse de Spencer de l'individu contre l'État (*The man versus the State*) n'est justifiée par aucune observation un peu large des phénomènes sociaux. L'État, bien loin d'être une antithèse des individus, constitue au contraire leur *synthèse*, et il faut le considérer comme la forme la plus élevée de la coopération sociale. L'activité de l'État n'est absolument pas, sous toutes ses formes, un amoindrissement de la liberté individuelle, bien au contraire ; il est certaines libertés qui sans le développement des organisations supérieures de la coopération sociale, ne seraient pas possibles. Toutes les idées les plus élevées, toutes les pratiques les plus nobles ne peuvent être que d'une petite élite ; or, la libre association est souvent impuissante à les répandre, et elle court le danger d'être inefficace sans un pouvoir coactif pour en ordonner l'application,

(1) « Où en serions-nous, si l'État s'était remis complètement à l'action des intérêts individuels, et à l'influence de l'association uniquement volontaire ? Pour le saisir, voyez ce qu'était la société dans son enfance, avant que les esprits ne se fussent développés, avant que les intelligences ne se fussent ouvertes, avant que cette grande vérité, la Puissance de l'Association, n'eût été sentie » PELLEGRINO ROSSI : *Cours*, tome IV, page 210.

fût-ce au besoin sous une forme coercitive (1). En pareil cas, loin de porter atteinte à la liberté individuelle, l'État rend son application possible. En dernier ressort l'État et l'individu, éléments variables, ne s'opposent en aucune façon : et les formes les plus complètes de coopération sociale peuvent coïncider avec le plus grand développement des libertés individuelles.

L'État ne représente jamais la société toute entière, bien qu'il soit la forme suprême d'organisation. Il ne faut donc pas confondre avec la notion de l'État, les idées de patrie et de nation, qui sont nées de raisons sentimentales et historiques, de race ou de civilisation. Pour cette raison, l'État se trouve borné dans son unité politique, et, d'autre part, il est obligé de permettre aux minorités de défendre leurs tendances et leurs intérêts, dans les formes et dans les limites consenties par les idées morales de chaque groupe. État, dans le passé, avait souvent le sens de petite oligarchie ; c'est aujourd'hui seulement que ce terme représente une plus grande quantité d'intérêt, grâce au développement de la civilisation et de la culture et grâce aussi à l'action des classes populaires. Néanmoins, même de nos jours, l'État ne représente pas encore toute la société ; on peut être contre l'État tout en ayant un idéal humanitaire (2). L'idée anarchiste, quel que soit le jugement qu'on lui porte, est fondée, pour ceux-là même qui l'estiment parfaitement réalisable, sur l'hypothèse de la non-conformité, pour les différentes sociétés, d'une forme quelconque de gouvernement. L'on peut dire que les anarchistes sont contraires à l'État ; l'on peut dire également que leurs fins ne semblent pas réalisables, ou même qu'elles nous semblent délibérément condamnables, mais il n'est pas possible de dire que les anarchistes agissent contre la société.

Il n'y a rien de constant dans les relations de l'État et des citoyens : celles-ci ne sont, en effet, que le résultat de besoins excessivement changeants, selon les différentes époques de civi-

(1) Il est certains pays et certaines époques, écrit STUART MILL (livre V, chap. XI, § 17), où il n'y aurait ni routes, ni bassins, ni ports, ni canaux, ni travaux d'irrigation, ni hospices, ni écoles, ni imprimeries, si un gouvernement n'était pas là pour tout établir ; car la masse du public y est trop pauvre pour trouver les fonds nécessaires, ou trop peu éclairée pour pouvoir apprécier l'importance des résultats acquis, ou encore trop peu habituée à l'association pour trouver le moyen de faire toutes ces choses.

(2) « Selon notre façon de voir, il ne peut pas exister d'antagonisme entre l'État et la société, et l'on doit considérer l'État comme la partie de la société qui remplit les fonctions politiques » ; MOSCA : *Principi di scienza politica*, Turin, 1896, page 172.

lisation. Jadis, l'autorité politique et religieuse de l'État était bien plus considérable qu'elle ne l'est aujourd'hui ; par contre, son importance au point de vue économique et social est infiniment plus grande aujourd'hui (1).

L'État éthique, avec une *mission* à remplir, conception chère à tant de théoriciens allemands qui en ont abusé, comme nous avons vu, est une conception purement abstraite, n'ayant rien à voir avec la réalité ; de même, dire que l'État et la société sont régis par les mêmes lois que les organismes vivants, constitue une pure *analogie*. Il peut être utile parfois, de recourir à des analogies ou à des abstractions de cette nature : mais leur abus conduit à une suite d'erreurs. Les théories, prenant pour base la ressemblance qu'il y a entre la société et les organismes vivants, font dériver d'une telle similitude des lois et des rapports relatifs au développement et à l'avenir de la société et ne peuvent avoir aucune espèce de fondement. Mais l'on peut dire qu'elles ont contribué à accroître le désordre. Sans doute, est-il fort intéressant de savoir que les formes économiques de l'humanité primitive ont quelques faits communs avec celles des sociétés animales ; et que, selon les recherches de Sir John Lubbock, l'on peut retrouver chez les fourmis des types de société correspondant aux peuples chasseurs et agriculteurs. Mais il ne nous semble guère utile, pour illustrer les rapports sociaux entre les hommes, et pour rechercher les lois qui régissent la société, de connaître la façon dont, en pareil cas, se comporteraient la *formica fusca* ou quelque *lasius flavius*. Il est peu de chose dont on ait autant abusé que de ce prétendu organicisme ; c'est après Shæffle surtout que les exagérations ont parfois confiné au grotesque (2). Quelques auteurs sont allés jusqu'à prétendre que la science sociale sera organique ou ne sera pas ; et un éminent

(1) DUPONT-WHITE écrivait : « à plus de vie, il faut plus d'organes, à plus de forces, plus de règles ; or, la règle et l'organe d'une Société, c'est l'État ».

La guerre européenne (1914-1918) n'a pas seulement eu pour déplorable effet d'augmenter le nombre des États, mais aussi d'accroître leurs prérogatives de façon menaçante. Cela se montre dans l'augmentation des budgets. L'État fasciste en Italie est arrivé à une forme absurde de concentration qui fait de lui une espèce toute nouvelle de gouvernement ploutocratique ; l'État italien prétend désormais régler tout, disposer à sa guise de toutes les classes, contrôler jusqu'à l'instruction, supprimer toute liberté, c'est là une conception moyenâgeuse aussi dangereuse que nuisible.

(2) Cf. *Annales de l'Institut international de sociologie*, tome III, Paris, 1898 ; L. STEIN : *Wesen und Aufgabe der Sociologie*, Berlin, 1898 ; РИТЧЕИ ? *Op. cit.*, page 13, ss.

écrivain russe a dit, non sans quelque solennité : *Nemo sociologus, nisi biologus*. Cicéron n'aurait point entendu ce latin-là, et les savants modernes comprennent bien moins encore l'idée contenue dans cette formule. Il est possible d'admettre une analogie entre la société et un organisme, si l'on se borne à exprimer ce concept : que la vie des individus est liée à la vie de l'ensemble, ou encore, qu'il y a entre l'une et l'autre une relation d'interdépendance. Cependant, et les plus intelligents parmi les écrivains positivistes se plaisent à le reconnaître, la société est, sans contredit, une formation naturelle qui, se différenciant de l'instinct originel, devient un phénomène nouveau, aux caractères spécifiquement propres. L'analogie, purement allégorique, qu'il peut y avoir entre la société et un organisme vivant, ne saurait servir de fondement aux investigations des sciences sociales ; elle autorise d'autant moins ces préceptes d'art social qu'on en a fait souvent dériver. Du reste, le concept même d'organisme est encore fort obscur, car les lois générales de la vie nous sont aussi peu connues que celles de la société. Au reste, ces analogies abusives ne servent qu'à des déclarations d'*ignotum per ignotius*.

Les faits, avons-nous dit, ont plus de valeur que les opinions. Alors que en particulier depuis le début du dernier siècle, on ne cesse de discuter de tous les points de vue sur les limites ou la nature des fonctions de l'État, l'on n'a pu constater, dans la plupart des nations avancées un processus historique semblable. Dans la lutte des idées c'est de ce dernier fait qu'il faut tenir le plus grand compte. L'État, auquel participent un nombre d'individus de plus en plus considérable, grâce à une solidarité croissante, a dû augmenter ses fonctions économiques et sociales. D'autre part, en reconnaissant à tous les citoyens l'égalité politique et religieuse, il a perdu quelques-unes des fonctions qu'il avait détenues jusqu'à ces derniers temps. De même l'État, grâce à des besoins nouveaux et aussi grâce aux nouvelles conquêtes de la science a tendance à remplacer par celui de la prévoyance sociale, le principe de la répression.

10. Des ouvrages comme le *Paris en Amérique* de Laboulaye, *The man versus the State* de Spencer et ceux, si nombreux, de Donisthorpe, de Wemys et autres, n'ont pu être écrits qu'en abstrayant toute considération de fait (1). Le nihilisme adminis-

(1) « Monsieur de Laboulaye nous enseignait alors que le meilleur gouvernement est celui qui travaille à se rendre inutile : dans un livre qui fut le grand succès de l'époque : *Paris en Amérique*, et où la première chose qu'admire le héros à son réveil, c'est un pays qui n'a point de gendarmes,

iratif, dit Huxley (1) n'a jamais existé et ne peut pas exister dans une phase de civilisation en progrès. Des milliers de penseurs n'eussent pas, depuis Aristote, usé leurs cerveaux, si la solution de tous les problèmes sociaux se trouvait dans l'inertie. Et si le but suprême à atteindre consistait dans la suppression de toute entrave, comme certains se plaisent à le dire, il ne serait presque pas nécessaire de le rechercher. Il suffirait de réduire l'État à sa plus faible expression et d'assurer le maximum de liberté économique.

La tendance enregistrée dans toute la civilisation moderne est tout à fait différente. C'est une tendance que son caractère de quasi-universalité ne permet pas de considérer comme un fait de transition. Une fois dépassée la première phase de concurrence industrielle, chaque pays tâche de s'organiser de la façon la plus propice à son développement. Jamais état d'Europe ou d'Amérique n'a possédé une liberté commerciale complète et les exceptions sont très rares (comme jadis en Angleterre ou aux Pays-Bas où des raisons historiques ou naturelles ont fait valoir une politique de libre-échange). D'autre part, presque tous les pays s'organisent de manière à favoriser autant que possible leur production et leur consommation. La lutte entre le capital et le travail a perdu à son tour la forme individuelle ; on trouve un peu partout de grandes organisations capitalistes à côté de grandes organisations de travail. Les *trusts* eux-mêmes, dépassant leur caractère juridique se révèlent comme l'expression d'un besoin nouveau vers une production mieux organisée (2). Il existe, d'autre part, dans notre société, des conflits d'intérêts, généra-

ni de sergents de ville, l'auteur nous proposait comme idéal ce qu'il appelle lui-même, à la dernière ligne de son livre, « la folie de la liberté ». GME : *L'Ecole nouvelle*.

(1) « Evolution » is the substitution of consciously regulated coordination among the units of each organism, for blind anarchic competition ». HUXLEY, dans *Contemporary review*, février, 1888.

(2) D'après les données officielles du *Census Bulletin* (30 décembre 1901) le nombre de *trusts* constitués à la fin de 1901 aux États-Unis, s'élevait déjà à quelques milliers ; beaucoup avaient un capital supérieur à 50 millions de dollars et quelques-uns représentaient plus de 150 millions de dollars, plusieurs dépassaient même ce chiffre (acières, huiles minérales) et le processus de la concentration est, à l'heure actuelle, bien plus intense encore. Maintenant le développement des *trusts* en Europe et en Amérique est devenu formidable.

Que deviennent, dans ces conditions, les luttes de l'individualisme, telles qu'on les concevait il y a cinquante ans ? Nous avons vu en Angleterre, en 1926, une lutte de tous les groupements capitalistes contre les organisations ouvrières ; nous avons vu les grèves et les *lock-outs* comprendre des

teurs d'agissements dangereux pour le développement de la société tout entière ; c'est là où se révèle la nécessité d'une intervention du pouvoir collectif, afin de les empêcher ou de les limiter, l'action individuelle étant, à leur égard, absolument insuffisante.

11. L'individualisme n'est plus admissible, si l'on considère cette théorie comme le principe unique et dominant de l'organisation économique. L'école individualiste, qui prétendait établir l'équilibre entre la production et la consommation par une simple action des forces économiques, et qui croyait pouvoir faire coïncider le prix et le coût des produits, voit trop souvent survenir le contraire sous le régime individualiste. Les théoriciens de cette école sont, maintenant, pleins d'inquiétude sur les effets de dégénérescence de principes qui leur semblaient devoir apporter la paix dans le monde. La croyance apparaît tous les jours plus absurde, qui estime que les individus ne sont que des atomes unis simplement par des rapports d'échange, sans que leurs mouvements n'exercent les uns sur les autres de répercussion, et n'engendrent des unions que dominera à son tour la vie collective.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les trois principes de la responsabilité individuelle, de la concurrence effrénée des divers éléments économiques et de la lutte des individus et des classes sociales, doivent être remplacés, et le sont tous les jours par des principes différents et de nature entièrement opposée.

Le principe de responsabilité sociale cherche à obtenir des différentes classes et des groupements collectifs l'observance de devoirs dont la négligence (tout en n'étant pas criminelle) porterait atteinte à la collectivité. *Le principe de justice sociale* se développe par la création et par la consécration d'institutions publiques, qui donnent à tous le moyen d'exprimer leur propre personnalité, et parce que, en vertu de ce principe, l'on s'efforce de répartir avec équité les charges imposées aux citoyens par les dépenses publiques. *Le principe d'arbitrage social* fait en sorte que, (sans empêcher l'union dans la lutte contre des intérêts opposés d'individus ayant les mêmes intérêts), les différences entre intérêts coalisés se résolvent à l'amiable, ce qui devient d'autant plus nécessaire que les organisations sont plus développées et que la lutte assume un caractère gigantesque.

De cette manière la production continue à être l'œuvre des individus, et la forme collectiviste n'étouffe pas les initiatives privées. Cependant, à travers les luttes innombrables des hommes,

* millions de travailleurs et plus de cent mille organisations industrielles et capitalistes.

au milieu de l'agitation d'intérêts qui se heurtent entre eux, une organisation se détermine pour régler le mouvement et pour coordonner les actions isolées avec le développement du tout.

Les écrivains individualistes se complaisent souvent dans la description de pays qui n'ont jamais existé et qui, probablement, n'existeront jamais. L'Angleterre qu'ils avaient citée en exemple, est, quoi qu'ils prétendent, le pays où l'intervention législative en matière économique et sociale a été et ne cesse d'être la plus forte (1). Depuis l'époque de la Reine Élisabeth, les lois sur les pauvres, bonnes ou mauvaises, furent appliquées avec une rigueur dont il n'est guère d'exemple sur le continent. En matière industrielle, la protection de l'ouvrier est réglée par des lois détaillées. Le paiement des salaires est soumis à une réglementation que l'on ne trouve pas ailleurs. Et les progrès que réalise la législation par rapport à l'industrie et au commerce augmentent sans cesse. En 1865, Dunoyer signalait la tendance nouvelle, et il la déplo-rait, comme une transformation profonde de l'esprit individualiste anglais, et Spencer n'a pas cessé de s'en plaindre à son tour. Qu'importe ! Ces bornes à la liberté individuelle en vue du développement de la collectivité, c'est-à-dire par un effet de solidarité, ne sont-elles pas, de toute évidence, nécessaires à cause de leur généralité même ?

Depuis la guerre, les grandes organisations ouvrières penchent de plus en plus vers le socialisme. Les grandes guerres ont toujours pour conséquence de provoquer de profonds revirements sociaux. Mais là où la production capitaliste a été remplacée par une production communiste, la misère a plutôt augmenté et la production a été immobilisée.

Si l'individualisme, tel que le concevaient les théories anciennes, ne peut pas coïncider avec les formes actuelles de la production et de la vie, le communisme, lui aussi, est incompatible avec le développement de la production et avec l'existence même de la civilisation. Sous le régime communiste tous les moteurs de l'activité individuelle cessent ; la production s'arrête et se perd. Nous ne saurions concevoir une forme de production communiste sans la ruine des peuples modernes.

(1) GME note dans sa conférence sur l'*École nouvelle* : « de 1870 à 1890 on ne compte pas moins de 220 lois ou projets de lois (*Acts ou bills*) concernant les logements, l'alimentation, les transports, les médications.

Mais c'est surtout à partir de 1890 que le plus grand changement s'est produit dans l'esprit public. »

Par contre, les formes mêmes de la production moderne et des échanges donnent lieu à une solidarité croissante.

Tout en concédant à la liberté individuelle son caractère de base de toute expansion humanitaire future, il nous faut reconnaître que tout homme doit s'arrêter lorsque cette liberté risque de dégénérer. Là où la liberté se change en un absolutisme individuel, il faut la limiter.

On ne peut nier d'autre part que le plus grand développement de la production coïncide le plus souvent avec le maximum de liberté individuelle. Cependant, pousser la production à son plus fort rendement n'étant pas, à la vérité, le seul but de l'humanité, il peut arriver et il arrive que, sous le régime individualiste, la liberté ait pour effet de limiter la production. De nombreux exemples de ce phénomène nous sont fournis par la plupart des syndicats dont le but même est de limiter la production. Le contrat de travail doit, sans doute, être libre. Mais c'est pour cette même raison que, s'il est permis à des coalitions ouvrières de vendre leur travail en commun aux conditions qui leur semble être les plus avantageuses, il faut également que les arbitrages puissent empêcher, ou atténuer les luttes (luttes non plus individuelles, mais d'un très grand nombre d'individus contre des organisations puissantes) dont le résultat serait nuisible à la société toute entière.

12. Ce n'est pas à la lueur du vieil individualisme qu'il est possible de juger l'action de l'État ou des autres pouvoirs collectifs ; il faut bien dire aussi que cette action répond désormais aux besoins nouveaux de la production et qu'elle n'a rien d'arbitraire en soi (1).

Les illusions et les erreurs existantes dépendent souvent de ce que les gens qui croient que l'action de l'État doit être réduite à un minimum, c'est-à-dire à pourvoir simplement à la défense et à la sécurité, oublient que leur conception est irréalisable si l'on tient compte du caractère de la production moderne et de la vie moderne.

(1) ELY : *Introduction to political economy*, page 102, dit : « The « Is » includes what was once the « Ought to do ». The « Is » embraces the future « Ought »... The two cannot be separated ». Les formes actuelles de l'industrie préparent et contiennent en elles des sociétés dont la solidarité augmente de jour en jour. Cf. WEBB : *Industrial democracy*. La Suisse qui constitue la démocratie la plus saine et la plus complète de l'Europe, possède une administration modèle. C'est, de tous les pays d'Europe, celui où les fonctions de l'État, surtout celle de l'instruction, de l'éducation et de l'assistance publiques, sont en plus grand nombre et le mieux organisées.

Il ne faudrait pas, pour cela, tomber dans l'erreur contraire, qui est cette confiance dans l'État dont abusent si souvent les parlements des pays modernes. Le 25 septembre 1848, Bastiat prononçait son mot célèbre : *l'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre de tout le monde*. C'est une belle phrase que l'on peut parfois appliquer judicieusement. Mais elle n'a et ne peut avoir aucune espèce de valeur. Sans doute il y a eu, de tout temps, des individus qui ont, plutôt que de produire directement de la richesse, préféré, par le moyen de l'État, de dépouiller les véritables producteurs. Du temps de Bastiat, le budget de l'État représentait en France à peine un tiers du budget d'avant-guerre (1914). Devrions-nous croire alors, qu'avec le développement de la civilisation la *grande fiction* augmente, elle aussi ? Oui, et bien pis encore, puisque les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre, la Suisse, tous ces pays en qui Bastiat aurait mis toute sa confiance, nous présentent le même phénomène.

Spencer et ses successeurs, ont dressé, en matière de conclusion, un long répertoire des défauts de l'État, véritable réquisitoire de ministère public ; l'on y trouve énumérés tous les emplois antiéconomiques des richesses faits par l'État. C'est une bien longue liste et qui rappelle un acte d'accusation. Et après ? Que prouvent, cent, voire mille erreurs ? Pour prouver quoi que ce soit, il faudrait faire la démonstration contraire, c'est-à-dire montrer ce que les individus isolés auraient pu faire de mieux ; et même alors, la démonstration n'aurait de valeur que pour des individus et des époques déterminés. Il est aisé, d'autre part, de suivre le procédé de Spencer en sens contraire ; et il est relativement facile de prouver tous les défauts et même les crimes des grandes sociétés commerciales, les gaspillages de richesses des grandes entreprises anonymes et les destructions de richesses causées par les *trusts* (1). Il est évidemment bien plus facile encore de démontrer tout cela pour l'État qui habite une maison de verre, qui publie ses budgets, qui soumet toutes ses actions à des contrôles préventifs et à des contrôles postérieurs et qui dépend presque partout à ce syndicat qu'est le Parlement. Les erreurs qui s'y trouvent sont souvent grossières et prennent, pour des rai-

(1) LEROY-BEAULIEU : *L'État moderne et ses fonctions*, livre II, chapitre III, conteste que les grandes sociétés anonymes présentent, dans leur administration, les mêmes inconvénients que l'État. Malheureusement, le choix de ces arguments n'est pas très heureux. Cet écrivain n'avait pas toujours un grand esprit d'impartialité et il prêterait toujours les arguments favorables aux thèses du capitalisme.

sons politiques, une apparence de gravité qui est loin de correspondre à la réalité.

Si nous considérons une grande société de transports qui emploie de cinquante à cent mille individus, nous n'aurons pas de peine à y découvrir la plupart des maux et des fautes attribués à l'État. L'on ne connaît les erreurs d'une société privée, qui travaille toujours dans l'ombre, qu'à partir du moment où leur gravité ne leur permet plus de demeurer cachées. On répète toujours que les fonctionnaires d'un État ne sont pas personnellement intéressés à ce qu'ils font : les employés d'une grande société par actions le sont-ils vraiment davantage ? Le manque de zèle, le manque d'honnêteté, l'absence de discipline et la mollesse au travail sont autant de faits dépendants de l'état moral d'un pays, bien plutôt que du développement de l'activité de l'État et des pouvoirs collectifs. L'État est souvent en butte aux mêmes préjugés que l'Église, de la part des esprits sectaires. Toutes les fautes de l'Inquisition, les bûchers, les tortures, on les impute à l'Église, comme si elle en était seule responsable. Il suffit d'étudier les formes de la procédure des temps passés, pour comprendre qu'il s'agissait de simples critères de la procédure pénale ordinaire, que la justice laïque appliquait de la même façon et souvent avec plus de rigueur encore. La torture était le complément de la preuve de témoignage ; le bûcher et la potence étaient des peines souvent réservées au châtimement de délits sans gravité.

Il est idéniable que de nombreux vols se commettent à l'ombre de l'État. Mais combien de vols sous le couvert de sociétés privées, et de grands capitalistes trop paresseux pour produire par eux-mêmes, consommant les richesses produites par d'autres ? Sans vouloir nier le moins du monde que seul l'intérêt personnel est capable de donner à la production le maximum de développement dans toutes les entreprises industrielles, il faut admettre cependant, que l'intérêt personnel est souvent contraire à l'intérêt collectif et que, dans de nombreux cas, il ne peut que limiter la production au détriment de la société toute entière. Certaines entreprises, dont le nombre augmente tous les jours, ont tout avantage à être administrées par des pouvoirs collectifs ou par l'État, plutôt que par des particuliers (1).

(1) L'État, lorsqu'il assume des fonctions nouvelles doit avoir, avant tout, un critère économique. Lorsque l'État estime nécessaire d'assumer une fonction nouvelle, il doit tout d'abord examiner si celle-ci ne pourrait être assumée par des particuliers, dans le cas où l'État ne s'en chargerait pas,

Par contre, il est bon d'observer que ceux-là même qui, dans les phénomènes économiques et sociaux, réclament de la façon la plus large possible l'intervention du pouvoir collectif, sans mesurer souvent l'opportunité *économique* de cette substitution de l'État aux entreprises privées, ne se rendent pas compte de ce que l'activité de l'État, quelle que soit sa tendance, ne peut s'épanouir sans consommer des richesses matérielles produites par les citoyens. L'on invoque trop souvent l'intervention de l'État quand il s'agit, par exemple, des travaux publics, ou de pourvoir aux besoins d'une région. Or, il ne faudrait pas oublier que l'État ne pourrait rien donner à une région sans enlever quelque chose à une autre ; il ne peut pas pourvoir aux besoins d'un groupe de citoyens sans que les autres citoyens fassent un sacrifice correspondant. Il peut facilement arriver, d'autre part (et il n'est pas besoin d'être un Spencer pour trouver de nombreux exemples de ce phénomène en de nombreux pays), que l'État fasse, de richesses que les particuliers eussent peut-être mieux utilisées, un emploi nettement anti-économique, et que la dépense que son intervention a provoquée soit de beaucoup supérieure au bénéfice total.

L'action de l'État peut être utile, lorsqu'elle se substitue à des entreprises privées incapables ; lorsqu'elle seconde celles qui sont insuffisantes, lorsqu'elle s'exerce, enfin, sur des services publics

et si, l'État s'en chargeant, il est en mesure d'en tirer parti mieux que les particuliers, au point de vue industriel. On parle toujours de l'incapacité de l'État comme administrateur. Il administre mal, dit-on, et donne lieu à de fréquentes pertes. Les journaux conservateurs et réactionnaires sont les plus zélés à répandre ces idées. La moralité de l'État, résultat d'individus, n'est pas différente de celle des particuliers constitués en grandes associations. Les énormes syndicats capitalistes témoignent d'un gaspillage et d'une malhonnêteté presque toujours supérieure à celle des plus grandes entreprises d'État. En Allemagne, en Suisse, dans les Pays Scandinaves et dans beaucoup d'autres nations, les entreprises de l'État sont administrées avec une régularité et une économie admirables. Elles trouvent leur contrôle naturel dans les institutions démocratiques des grands États modernes, dans des parlements et dans une presse libres. De bonnes finances ne sont pas possibles sans liberté ; c'est-à-dire sans parlements libres et sans une presse véritablement libre. La forme de réaction qui tend, dans plusieurs États européens, à supprimer la liberté de presse et des parlements, aura pour effet de ruiner les finances de ces États. Les dictatures montrent au début un certain don de séduction ; parfois même ont-elles un effet initial heureux ; mais elles sont toujours une cause de corruption et de décadence et finissent fatalement par dégénérer. Les pays qui tombent dans la dictature, sont inévitablement destinés à des guerres, à des révolutions et vont toujours au désordre financier et à l'effondrement économique.

qui, de par leur nature, ne sauraient être gérés par des particuliers. Mais la confiance aveugle que la démocratie moderne place en l'État est absolument irrationnelle.

Comme Louis XVI rentrait à Paris, qui, à ce moment, était en proie à la famine, les femmes, en son honneur et en l'honneur de la Reine et du Dauphin, crièrent : *Vivent le boulanger, la boulangère et le petit mitron*. Elles croyaient que la présence du roi suffirait à leur donner du pain. La foi du public n'affecte plus, aujourd'hui, cette forme personnelle : le césarisme a fait place aux parlements. Pourtant, là où il y avait jadis l'adoration pour un fétiche, s'est implantée une confiance moins déterminée, et qui se reporte toute entière sur cette entité abstraite que représente l'État. Il n'est point rare de voir des parlements contribuer à créer des illusions, et la médiocrité des hommes dont en grande majorité ils se composent, rendent possibles certaines fautes qui ne se feraient pas sans eux. Cela est vrai ; mais, d'autre part, c'est marcher délibérément vers l'erreur, que de subordonner l'action de l'État dans la vie économique à des principes théoriques des plus discutables.

Il n'est pas possible en effet de résoudre, en général, des questions politiques, économiques et financières au moyen de maximes à forme d'axiomes, comme celle qui se trouve à la base des ouvrages de Spencer et de ses nombreux disciples. Les rapports de volonté libre, qui existent à présent parmi les hommes, ont souvent été déterminés par des formes d'action commune. Wundt démontre que ce qui commence par être inconscient aboutit souvent à une fin voulue et consciente. L'individu se libère peu à peu de la solidarité primitive et contrainte, mais c'est pour y revenir ensuite avec une conscience plus nette de la fonction qu'il est appelé à remplir dans l'ordre social. La solidarité, imposée par la nature elle-même et qui se manifeste à nous avec plus d'évidence chaque jour, rend nécessaire une œuvre de prévoyance sociale sans cesse grandissante.

13. S'élevant contre les exagérations des écrivains de son temps, Pellegrino Rossi reconnaissait dans l'État un agent actif de progrès, et il admettait que l'association volontaire est insuffisante lorsqu'elle est livrée à elle-même. L'histoire, disait-il, présente indubitablement de nombreux exemples de dispersion de richesses causées par l'État ; cependant, infiniment plus nombreux sont les exemples de progrès généraux réalisés grâce à une intervention efficace de l'État. Il est souhaitable, sans contredit, que l'État seconde les efforts individuels plutôt que de les amoindrir ; qu'il tâche d'en développer l'essor plutôt que de leur faire

currence ; qu'enfin il ne se substitue aux particuliers que dans des cas d'utilité évidente. Du reste, dans l'état actuel des connaissances, nous nous rendons compte de l'impuissance des mesures individuelles à réagir avec efficacité contre les dangers qui nous entourent. Les recherches de la microbiologie et de l'hygiène nous apprennent chaque jour que la plupart des maladies ont un caractère infectieux ou diffusif, ou qu'elles sont rattachées à des causes contre quoi des moyens individuels sont impuissants. En pareil cas, il n'est d'autre ressource que l'intervention du pouvoir collectif. Les fléaux et les pestes de jadis présentaient des caractères dont nous sommes pour ainsi dire incapables de concevoir aujourd'hui toute l'intensité. « Vingt ans de batailles, ou même vingt ans de guerre sans merci, dit Littré, n'étaient rien à côté des désastres occasionnés par ces épidémies ». Le choléra a fait mourir en France, en quelques années, plus d'hommes que n'en avaient sacrifiés toutes les guerres de la Révolution. La variole a été, pendant près de huit siècles, si répandue qu'un vieux médecin, formulant la croyance générale, avait pu dire « que c'était un tribut que chacun devait payer à la nature ». Grâce aux découvertes de Jenner, et à l'institution de la vaccination obligatoire, la variole a presque disparu de certains États. En Allemagne, il ne meurt de la variole qu'une dizaine d'individus par an ; alors que, il y a peu d'années encore, la variole faisait des milliers de victimes et infectait des millions d'individus. Grâce à la plus grande prévoyance, les décès causés par cette maladie sont en constante décroissance. Il est même des pays d'où elle s'est entièrement retirée : et les cas de variole ont baissé jusqu'à des centaines ou même des dizaines d'individus au cours du dernier lustre, dans les pays les plus civilisés d'Europe et d'Amérique. Or, il n'existe pas de mesure individuelle assez efficace pour nous mettre à l'abri de la variole. Du moment où, grâce à la science moderne il n'est plus possible de mettre en doute l'efficacité du vaccin, qui oserait encore contester la nécessité de la vaccination obligatoire ? Il est vrai que le fait de contraindre un homme à vacciner ses enfants c'est l'atteindre dans sa liberté. Pourtant, puisque les enfants sont incapables de vouloir ou de refuser, avons-nous le droit de ne pas les protéger ? Que peuvent-ils, si la variole les tue ou les défigure ? et notre action est-elle tant soit peu condamnable ? Ne vaut-il pas mieux commettre, au besoin, une action condamnable si celle-ci empêche des effets nocifs de la maladie ? Une prévoyance un peu intensifiée a suffi pour faire diminuer, avant la guerre, la mortalité causée par des maladies infectieuses ou contagieuses. Cette morta-

lité a baissé de 30 à 40 % pour certaines maladies ; pour d'autres elle a complètement disparu.

Dans certains pays, comme l'Italie, les pays balkaniques, l'Asie Mineure, l'Espagne, etc., le problème de la *malaria* se pose avec une gravité que rien ne saurait atténuer ; la *malaria* bénigne, grave ou très grave est répandue sur la plus grande portion du territoire italien. L'Italie méridionale en est principalement et gravement infectée ; c'est là une des grandes causes de son dénuement. Des études récentes ont prouvé que la *malaria* est une maladie contagieuse et que sa diffusion est due à un moustique, l'anophèle. Ces études permettent de conclure que la transmission de la maladie se fait directement par les anophèles, et que l'homme malade donne la contagion à ces insectes, pendant les saisons où la température est relativement élevée. Un homme infecté par la *malaria* est, dans une température donnée, aussi contagieux que l'est n'importe quel malade d'autres maladies épidémiques. Or, que peuvent, pour la solution de ce grand problème vital, des efforts individuels ? Lorsqu'il s'agira de prendre des décisions définitives, un grand effort collectif sera toujours indispensable. Sans doute est-il bon, dans un cas comme celui-ci, de ne point se laisser aller aux exagérations, ce que les hygiénistes ont souvent tendance à faire. Mais il n'est pas possible de nier le résultat d'expériences.

Il n'est pas douteux que l'instruction obligatoire constitue une violation de la liberté ; et cela parce que l'État se substitue aux parents, dont il limite ainsi les pouvoirs. On a dit que c'était là une prétention injustifiable, et que l'amour des parents est bien plus efficace. Cela peut évidemment survenir dans certains cas, mais il ne faut pas oublier que certains parents tourmentent leurs enfants, que d'autres les abandonnent. Pouvons-nous donc admettre qu'un homme, pour la seule raison qu'il est ignorant et qu'il ne comprend et ne peut juger des avantages de l'instruction, ait le droit de faire que ses enfants restent confinés dans l'ignorance la plus crasse ? Que deviendront-ils alors pour la société ?

L'importance de ces arguments est bien plus considérable encore en matière de législation sociale. C'est forcément porter atteinte à la liberté, du moins en apparence, que de pourvoir aux règles de l'hygiène ; que de préserver l'enfance d'une exploitation pernicieuse en empêchant que l'on tue dans l'enfance des forces qui pourront se développer à l'état adulte, de même qu'un bon cultivateur empêche que l'on cueille les fruits verts ; que de garantir par des lois spéciales, le travail des femmes, et cela

dans l'intérêt même de la race, etc., etc. La théorie de dissolution qui considère les hommes comme autant d'atomes désagregés, n'a pas compris que la liberté n'est jamais une fin mais qu'elle est un moyen. La fin, c'est la plus grande expansion de l'espèce humaine. La liberté est bienfaisante dans la mesure où elle peut l'assurer ; mais elle est pernicieuse, si elle aboutit à un résultat contraire ; elle finit alors par se réduire elle-même, car aucune liberté ne saurait être appliquée à des populations pauvres et dégradées.

Il est fort curieux cependant de voir un grand nombre de théoriciens se servir, contre l'État, d'arguments dont on se servait déjà il y a deux cents ans. En ce temps-là, la plupart des pays étaient tenus de payer un tribut qui constituait un devoir absolu envers l'autorité qui en disposait à son gré, le prince ayant à rendre compte de ses actions à Dieu et non à ses sujets. Les dissertations innombrables sur les fonctions de l'État sont donc le plus souvent oiseuses, parce que les faits ont prouvé que la vie de la société ne peut pas, comme le soutenaient Spencer et ses disciples, être subordonnée à des principes absolus de liberté. Et puisque dans tous les pays, le soin de maintenir l'hygiène est laissé à l'État ou à des pouvoirs collectifs, puisque presque partout l'instruction obligatoire est sanctionnée par les lois ; puisqu'enfin la législation ouvrière s'étend à tous les pays et que, grâce au développement des principes de prévoyance sociale, l'assistance publique remplace la charité ; tout cela signifie qu'il existe certaines nécessités qui, plus que le mouvement des idées, déterminent l'action collective.

Il est évident que l'État ne doit assumer que les services que les particuliers ne pourraient pas mener à bien de leur propre chef, à moins de faire des efforts plus grands pour un moindre résultat, moindre non seulement pour les individus qui constituent l'État, mais pour tous les besoins nouveaux qui se déterminent : ses attributions sont donc essentiellement variables, son action ne saurait être aujourd'hui ce qu'elle sera demain, ni ce qu'elle était hier. Il ne peut donc pas compter sur un revenu fixe ; il n'en est que moins possible, sinon à très grands traits, de fixer des limites à l'action de l'État.

Il est fort difficile de dire quels sont les besoins de la collectivité dans la mesure où leur évaluation dépend des conceptions qu'en ont les classes qui, au point de vue politique, constituent la majorité.

14. Pendant longtemps l'école du matérialisme historique, a soutenu que la structure économique de la société formait la

base réelle de tous les phénomènes juridiques ou politiques et que le mode de production déterminait ordinairement le processus social, politique ou intellectuel de la vie. L'État ne serait pas autre chose que l'organe de la classe la plus puissante économiquement, destiné à assurer sa propre existence et son propre pouvoir. Il faut dire cependant que ces affirmations, dénuées de tout fondement et qui rencontrèrent longtemps de puissants échos, commencent à être abandonnées, tout au moins dans leur forme dogmatique, par ceux-là même qui s'en étaient faits jadis les porte-drapeaux. De même que la complexité des faits sociaux se refuse à ces sortes de simplifications, et qu'il n'est jamais possible de les rattacher à une cause unique, si importante fut-elle, il n'est pas possible non plus de voir, dans les institutions politiques, une cause unique qui en détermine l'évolution et la vie. Dans la vie des peuples modernes, l'État néglige de plus en plus ses fonctions politiques et religieuses pour développer celles qui ont un caractère économique et social : les œuvres de prévoyance prennent ainsi une importance toujours croissante à côté des œuvres de répression. L'État n'impose plus de religion comme cela se pratiquait jadis ; il tâche au contraire de faire respecter la liberté religieuse ; son action en cette matière n'est donc plus impérative, mais conciliante. Par contre, la mendicité étant interdite dans tous les pays civilisés, on a rendu obligatoires l'assistance publique, l'enseignement, la législation sanitaire, les communications, etc... Voilà donc quelques cas où l'action de l'État, de faible qu'elle était, et servant à peine à empêcher quelques abus particulièrement graves, est devenue impérative.

Dans certains cas, l'État et les pouvoirs locaux subventionnent l'action privée lorsque celle-ci se trouve en déficit (bonifications, bienfaisance, etc...) ; si cette action est lente, ils arrivent à l'activer ou à la compléter (législation sanitaire, enseignement obligatoire) ; dans d'autres cas, ils mettent un frein à l'activité privée, si celle-ci porte préjudice à certaines classes de la population, à celles-là surtout, qui peuvent mal se défendre (législation ouvrière) ; ailleurs, ils interviennent pour empêcher que certaines industries soient exploitées par des particuliers s'il est possible d'en faire un monopole (moyens de communications urbaines, chemins de fer, etc...) ; ou que des services pouvant être d'utilité publique soient exploités uniquement pour une fin industrielle (postes et télégraphes) etc... Tous ces différents principes s'entrelacent parfois et concourent de manière variable à déterminer des modalités de cette intervention, qui peut et qui doit être diffé-

rente selon les conditions de temps, de lieu et de culture, les traditions historiques et les difficultés financières, et aussi selon des raisons techniques qui forcent l'État d'agir d'une façon ou d'une autre.

Il n'est pas possible de rattacher l'intervention ou la non-intervention de l'État à quelques théories générales pas plus qu'on ne peut dire, *à priori*, si elles sont utiles ou nuisibles. Du moment où il ne peut rien se faire dans l'État ou dans les groupements locaux sans qu'il se produise une consommation de richesses correspondante, et que celle-ci est fournie par ceux qui la produisent, il s'agit de savoir, à chaque fois, si l'emploi en est utile ou non. En d'autres termes, il faut se poser la question suivante : la consommation de richesses par l'État est-elle déterminée par une nécessité de vie sociale (sécurité, défense, etc...) ? Si ce ne sont pas elles qui déterminent cette dépense, il s'agit de rechercher si chaque utilisation de richesses correspond à un bénéfice présent ou futur qui puisse en justifier l'emploi.

15. Il va de soi que ce qui a été dit pour l'État s'applique également aux pouvoirs locaux, dont la vie est régie par les mêmes lois et qui répondent plus ou moins à des besoins de même nature. Certains États, comme la France et l'Italie, sont *unitaires* ; d'autres, comme les États-Unis, l'Allemagne ou la Suisse sont *fédéraux* ; et il existe des formes constitutionnelles mixtes de confédérations d'États. La variété de chacune de ces formes influe sensiblement sur la détermination des attributions respectives de l'État et des pouvoirs de moins grande envergure.

L'on peut dire cependant qu'en général, certains services publics ou certaines fonctions sont presque partout du ressort de l'État (sécurité extérieure ou intérieure, représentation à l'étranger, justice, monnaie, grands moyens de communication et de transports, etc...) ; d'autres sont de la compétence de pouvoirs locaux (eau potable, éclairage, service de voirie, transports en commun, etc...). L'État et les pouvoirs locaux se partagent, dans une certaine mesure, différentes attributions (les services de l'assistance publique, de l'enseignement, de l'hygiène, de la prévoyance sociale, etc...).

Les *services publics* sont des organisations créées et entretenues par l'État et par les pouvoirs locaux en vue de satisfaire à un besoin de la collectivité ; par contre, les *services d'utilité publique* sont des organisations créées et entretenues par un institut dit d'utilité publique en vue de satisfaire à un besoin de la collectivité. Ces derniers services diffèrent des premiers en ce qu'ils ne sont ni créés, ni entretenus par l'État, mais simplement

par un établissement corporatif qui a été reconnu d'utilité publique. Le droit administratif étudie précisément l'ensemble des règles qui président à l'organisation des services publics et au contrôle des services d'utilité publique. Il faut faire une distinction entre les services publics qui consentent et ceux qui ne consentent pas à accepter le concours d'industries privées. La sécurité extérieure et intérieure, la justice, la frappe des monnaies, etc..., sont de grands services publics dont l'administration est nécessairement monopolisée. D'autres services publics sont dirigés par l'État et par des pouvoirs locaux avec la collaboration des particuliers ; ainsi très souvent l'enseignement secondaire. Cependant, lorsqu'un service public est organisé dans un intérêt d'ordre social, il assume presque toujours la forme d'un monopole.

Certaines conditions préalables sont nécessaires pour faire d'une entreprise un service public : les postes sont en général un service public, mais il ne saurait en être de même de la boulangerie. Un monopole d'État peut être déterminé par des causes de diverse nature (à moins qu'il ne se rattache à des principes généraux de justice ou d'ordre, et qu'il soit d'un caractère nettement fiscal). Une de ces causes les plus importantes est la pénurie d'activités individuelles suffisant aux besoins collectifs ; d'autre part, cette activité existant, il peut arriver que de par leur nature même, certaines entreprises ne peuvent pas être abandonnées à l'activité individuelle (1).

Une fonction exercée par l'industrie privée est transformée en service public lorsque la *production de l'État* est plus économique que la production privée. Cela peut arriver chaque fois qu'une industrie présente les caractères d'un monopole, c'est-à-dire chaque fois que des particuliers se trouvent dans l'impossibilité de produire à moins d'un formidable gaspillage de richesses. Il découle donc de cette considération que les entreprises dont l'État assume la charge sont généralement de celles qui, livrées à l'industrie privée se transformeraient en monopoles, soit faute d'une concurrence possible, soit parce que l'exploitation en est anti-économique. Pour qu'enfin une entreprise particulière devienne service public, il faut qu'elle réponde à un besoin général de la collectivité. Toutes les fois qu'il se crée un service public, c'est la société toute entière qui en fournit le capital : il est donc inadmissible que des services publics concernent les intérêts ou les besoins d'une minorité et non ceux de la grande majorité.

(1) Cf. SAX : *Grundlegung der theoretischen Staatswissenschaft*, page 293.

Depuis la guerre la plupart des entreprises publiques sont devenues pour quelques temps déficitaires dans presque tous les pays de l'Europe. La hausse des prix des matières premières a coïncidé avec une augmentation des salaires et une certaine diminution de l'énergie de travail. C'est un état passager, mais qui, dans la phase actuelle, n'en constitue pas moins un véritable danger. Du reste, les finances de tous les États européens sortis de la guerre, se ressentent de ces conditions de désordre.

Dans un grand nombre de pays, les services publics sont alimentés à des tarifs politiques au lieu de l'être à des tarifs économiques ; et la différence n'est pas payée par les impôts, mais par des emprunts, ce qui est très dangereux et ne peut pas durer.

En plus de ces attributions essentielles qui sont : la sécurité extérieure et intérieure, la justice, etc., et qu'il faut envisager de plus haut que du simple point de vue économique, l'État se charge de quelques autres encore, et dirige, pour les raisons mentionnées ci-dessus, un certain nombre de services publics.

III

THÉORIES GÉNÉRALES RELATIVES AUX PHÉNOMÈNES FINANCIERS

16. On a longuement discuté sur la nature des phénomènes financiers ; et nombreux sont ceux qui, pour la simplicité du procédé ou par pure convenance logique, ont essayé de les ramener à un seul principe. Beaucoup de théories générales ont donc été énoncées ; quelques-unes d'entre elles ont déjà été abandonnées, mais d'autres restent encore en vigueur. Les phénomènes de la finance, aussi complexes soient-ils, se rattachent aux premiers principes de l'économie politique. Les besoins collectifs découlent des besoins individuels : ils ne peuvent être satisfaits qu'au moyen d'une consommation de richesses matérielles, déterminée par le fonctionnement des organismes de la collectivité qui sont l'État et les pouvoirs locaux. Certains besoins sont communs à tous, ou tout au moins à la plus grande partie de ceux qui forment le consortium politique : chacun d'entre eux a des besoins différents, mais il existe une moyenne générale. Et c'est cette moyenne générale qui détermine le coefficient si complexe des revenus et des dépenses publiques.

Les besoins humains sont d'une nature extrêmement variée et l'on peut les satisfaire, dans toute société avancée : 1° au moyen de l'activité singulière et dissociée des individus ; 2° au moyen de leurs associations volontaires et du travail en commun ; 3° au moyen de leur association politique coactive. Il est donc des besoins individuels, collectifs et publics, qui peuvent atteindre à un grand développement et qui ne sont pas en antithèse, mais synthétiques entre eux. Pour cette raison, une contradiction entre l'activité des pouvoirs collectifs et celle des individus n'est pas inévitable, comme le prétendent quelques écoles économiques. Une société qui est parvenue à un degré très élevé de civilisation, peut avoir et a, en général, développé grandement ses besoins individuels, collectifs et publics. Prenons par exemple la Suisse,

qui est un petit « grand pays », dans ce sens que la petitesse de son territoire et le nombre si faible de ses habitants (moins que les habitants de Berlin, moins de la moitié des habitants de Londres ou de New-York) n'empêchent en rien la grandeur de son admirable organisation politique et sociale. En Suisse, les citoyens sont arrivés à un niveau élevé de développement. Le *standard of life* est beaucoup plus élevé que dans d'autres pays européens, par le fait que ce peuple, en dépit de son petit nombre, a une consommation beaucoup plus élevée que dans nombre d'autres pays : c'est-à-dire que les besoins individuels sont très développés. Mais il est peu d'États où le travail par association soit organisé aussi bien qu'en Suisse. Les associations libres, sous toutes leurs formes, associations de travail, associations de culture, de sports, de capitaux, ont atteint un développement énorme. Les suisses font du commerce avec le monde entier, ils dirigent partout des entreprises financières, ils exercent en commun toutes les formes d'activité commerciale. Mais, en même temps, leur démocratie s'efforce à ce que toutes les forces collectives soient employées dans la plus large mesure possible, au développement de la collectivité, et que l'instruction et l'assistance publique soient particulièrement soignées ; peu de pays européens destinent, comme le fait la Suisse, une aussi grande partie de sa production annuelle à la satisfaction des besoins publics par l'intermédiaire de l'État, des cantons et des pouvoirs locaux. Le seul canton de Zurich, avec sa population d'un peu plus d'un demi-million d'habitants, dépense pour son instruction infiniment plus que ne dépensent quelques États dont la population est trente à quarante fois supérieure à la sienne. Cela signifie donc que le développement d'une société se manifeste, en général, par le développement simultané des besoins à la fois individuels, collectifs et publics, et que le contraste que les anciens théoriciens voulaient voir entre l'action de l'État et des associations politiques coactives d'une part, et de l'autre activité individuelle, se basaient sur une incompréhension des phénomènes sociaux.

L'activité de la politique financière repose sur un phénomène d'ordre naturel et n'a rien d'arbitraire.

L'État et les pouvoirs locaux prélèvent, chaque année, d'énormes masses de richesses sur les citoyens et celles-ci sont dépensées pour les services publics ou, en tous cas, pour des fins collectives. Elles représentent dans les plus grands États, une somme de plusieurs milliards. Qu'est-ce qui détermine ce prodigieux prélèvement ? Grâce à quels procédés et grâce à quelles lois se réalise-t-il ? L'État, étant l'expression la plus complète de la volonté

collective, poursuit des buts de sûreté, de civilisation, de justice et de bien-être. De quelle façon les poursuit-il ? Existe-t-il une loi fondamentale de la finance publique ? Y a-t-il des rapports qui permettent de remonter à un principe fondamental de tous les phénomènes financiers ? La recherche de ce principe fondamental a été faite par de nombreux écrivains. Cependant, leurs conclusions tournent autour de l'idée de consommation, ou d'échange, ou de production, ou, enfin, se rattachent-elles à l'idée de valeur. Ces théories ont, pour la plupart, un caractère historique et doivent être considérées comme l'expression des besoins et des idées du milieu dans lequel elles naquirent. L'on ne pourrait plus, aujourd'hui, les soumettre à la discussion sans tenir compte des circonstances qui servirent à les produire.

Adam Smith, prétendait qu'une société ordonnée n'est pas possible sans gouvernement mais, contrairement aux exagérations d'un grand nombre de ses disciples, il admettait que le seul souci du gouvernement ne devait pas être la sécurité intérieure et extérieure, mais qu'il devait, bien que d'une façon secondaire et dans une mesure variable, poursuivre aussi des fins de civilisation et de bien-être. Smith, pourtant, ne formula pas une seule théorie à propos de cette question.

17. Ce fut plus tard que, exagérant ou modifiant délibérément les idées politiques de Smith, ses continuateurs ramenèrent les phénomènes financiers à la théorie de la *consommation*, selon laquelle la finance publique serait une simple consommation improductive de biens matériels, consommation inévitable, mais qu'il serait bon de réduire au minimum. Les dépenses des groupements collectifs seraient, pour la société, ce que la grêle est aux entreprises agricoles. J. B. Say ne craint pas d'utiliser des images de ce genre : du moment, dit-il, qu'une valeur a été payée par le contribuable, elle est perdue pour lui ; du moment où c'est le gouvernement qui la débourse, elle est perdue pour tout le monde et elle n'est d'aucun avantage à la société (1).

(1) J. B. SAY : *Traité*, livre III, chap. VI et *Cours*, livre III, chap. IX.

Mais Say avait écrit avec bien plus de justesse : « Si les consommations faites par les nations ou par leurs gouvernements, qui les représentent bien ou mal, occasionnent une perte de valeurs et, par conséquent de richesses, elles ne sont justifiables qu'autant qu'il en résulte pour la nation un avantage égal aux sacrifices qu'elles lui coûtent. Toute l'habileté de l'administration consiste à comparer perpétuellement et judicieusement l'étendue des sacrifices imposés avec l'avantage qui doit en revenir à l'État ; et tout sacrifice disproportionné avec cet avantage, je n'hésite pas à le dire, est une sottise ou un crime de l'administration ». Ceci est toujours vrai. Il est nécessaire de se reporter toujours à la période à laquelle l'on con-

Ce serait vrai si le Gouvernement jetait à la mer les richesses fournies par les citoyens ; mais, du moment où il les emploie ce n'est que l'utilité de cet emploi qu'il convient de mesurer. Dire qu'il s'agit de richesses perdues pour tout le monde n'est même pas un paradoxe, c'est une absurdité. Comment concevoir en effet, qu'un pays civilisé dépense plusieurs milliards de francs par an à des fins qu'il croit d'utilité publique, alors qu'il ne s'agirait que de consommations improductives ? Et comment concevoir que des consommations de cette nature augmentent rapidement ? C'est là une explication entièrement erronée et artificielle et qui ne considère que le fait extérieur. Cela équivaldrait à dire que la civilisation elle-même détermine une dispersion croissante de la richesse, ou même qu'une semblable dispersion soit la conséquence fatale de la civilisation. J. B. Say vivait en un temps où l'on croyait généralement que les budgets avaient une tendance très nette à diminuer et que le but des souverains et des hommes d'État était de réduire les dépenses publiques ; or, les faits, après un siècle, ont démenti cette idée. On ne saurait parler de diminution, du moment où l'on constate une augmentation vertigineuse et où, comme nous le verrons, elle s'est développée presque partout de la même façon : dans les pays libres comme dans les pays de régime absolu, dans les pays bien ou mal administrés. Un emploi aussi énorme et toujours croissant de richesse privée pour des fins collectives ne peut pas survenir par le fait de causes accidentelles ou perturbatrices : mais il revêt un caractère de régularité.

18. Cette interprétation des faits financiers est plus que tout autre un phénomène historique et transitoire. On pourrait n'en pas tenir compte, en la reléguant dans l'histoire des idées économiques qui peut constituer une branche d'autres enseignements.

L'idée qu'un phénomène *d'échange* constitue la base de tout ordre financier, c'est-à-dire qu'il y a échange entre les services publics et les richesses privées, représente également une phase historique désormais terminée.

C'est une idée un peu plus large, en ce sens que les motifs de

sidère l'impôt. Une armée victorieuse occupe un pays et le domine : l'impôt est une taille. Une monarchie absolue, pour faire des dépenses de luxe, impose durement les citoyens, l'impôt est alors comme la grêle. Un gouvernement de classe destine principalement les revenus publics à son propre bénéfice, l'impôt devient alors une forme d'exploitation. Mais si, dans une grande démocratie, l'impôt est destiné à l'avantage de la collectivité, celui-ci devient un facteur de développement économique et social très important.

l'impôt ne sont pas, ici, l'arbitraire, mais un phénomène d'ordre naturel, la nécessité d'une fonction collective pour le maintien de quoi les citoyens donnent leur concours en échangeant des richesses matérielles contre des services. Les idées de libre concurrence, qui ont été, pendant tant d'années à la base de l'économie politique, pèsent encore d'un grand poids, et cela explique les raisons pour lesquelles tant de gens s'obstinent à considérer les rapports entre l'État et les citoyens ainsi que les causes de l'imposition, du point de vue si étroit de l'échange. Il en est, même aujourd'hui encore, pour insister sur la nécessité que tels services de l'État, bien que parfaitement indivisibles, soient payés par des impôts spéciaux et passagers (1). L'État, d'après certains théoriciens, est donc un producteur de services publics ; services que l'on échange avec les citoyens qui en ont besoin. Il n'y aurait là rien qu'une simple permutation. Cette doctrine est aussi peu scientifique que la précédente. Comment peut-on parler d'échange alors qu'il y a action commune ? L'échange n'existe pas sans rapport d'équivalence ; il n'y a pas de permutation qui ne soit le fait d'un consentement réciproque. Est-il vraiment possible, d'autre part, de considérer toute l'œuvre de l'État comme un ensemble de services publics échangeables ? Il est presque puéril de croire que les fonctionnaires publics sont employés pour satisfaire les besoins collectifs des contribuables et que ces derniers, à leur tour, travaillent au maintien des fonctionnaires publics ; que, selon le mot de Bastiat, les principes de l'échange restent en tous cas immuables des deux côtés. Ce que l'État et les pouvoirs locaux donnent aux citoyens ne constitue pas une équivalence de ce que ces derniers leur restituent ; les impôts ne correspondent pas à des services particuliers, et ce sont eux qui constituent la base des budgets. Or, puisqu'il est impossible d'établir un rapport d'équivalence entre ce que chacun donne et ce que chacun reçoit, il serait nécessaire, au contraire, d'établir ce rapport entre ce que tous donnent et ce que tous reçoivent en échange. Et un rapport aussi général ne signifierait absolument rien (2).

(1) BASTIAT : *Œuvres choisies*, page 112 ; cf. RICCA : *Istituzione*, pages 12 et ss.

(2) Il est certain que les taxes correspondent à des services particuliers, mais elles ne représentent pas non plus un contrepois exact au service rendu. Il suffit, en effet, de se demander quel serait, pour le consommateur (le contribuable), le coût de production de certains services pour comprendre que la taxe payée n'est jamais en proportion de la satisfaction subjective obtenue ; elle lui est toujours inférieure ou supérieure.

L'État, qui contemple l'avenir plus largement, emploie par contre une forte masse de richesses à des fins étrangères au bien-être actuel et personnel de ceux qui lui fournissent ses moyens d'existence. L'échange ne représente pas seulement une forme de la production, un des phénomènes dérivant de l'association et de la division du travail, c'est-à-dire d'une forme de coopération simple et d'une autre forme de coopération complexe. Or, ce que l'État échange n'est donné que par une production précédente de richesses matérielles, et a été fourni par les citoyens.

19°. Ces deux hypothèses, utilisées comme base des motifs de l'imposition, devaient paraître également ingrates aux écrivains allemands, que la philosophie de Hegel et une longue tradition avaient habitués à une idée toute différente des fonctions de l'État. Trop longtemps l'État s'était présenté à eux comme détaché des individus, presque comme un être divin, comme l'instrument le plus grand de l'Idée trouvant son accomplissement dans l'histoire, pour qu'il leur soit possible d'admettre que les motifs spéciaux des individus dussent prévaloir. C'est pourquoi les théoriciens allemands, en général, se sont toujours montrés hostiles à voir dans l'impôt le *correspondant* d'un service ; ou, pis encore, une dispersion de richesses, un mal que, comme le prétendait Say, il fallait limiter le plus possible. Aussi même aujourd'hui, un grand nombre d'écrivains en Allemagne, s'en tiennent-ils à un concept essentiellement différent des précédents : ils placent à la base des phénomènes financiers un phénomène de *production*. Ils partent, en général, du point de vue que l'État, émanation de la société, est un producteur de richesses immatérielles ; que les richesses matérielles, fournies par les citoyens, sont par lui transformées en biens de justice, de sûreté et de civilisation. Ce concept a adopté un grand nombre de formes et porte beaucoup de noms : Storch et Dietzel parlent délibérément d'une *production capitaliste* ; Stein, avec plus de précisions et de largeur de vue, parle d'une *reproductivité indirecte* ; Wagner l'appelle une *production directe*. Or, cette conception de l'école éthico-historique qui, selon Stein, représente l'axiome du système financier tout entier, n'est pas moins erronée que les précédentes.

L'État est un grand transformateur, selon ceux qui admettent les principes de la production ; il est même un grand producteur de biens immatériels et de services. Stein parle nettement de reproductivité. Comme il faut que, pour vivre, toute économie individuelle reproduise les conditions de sa propre existence, ainsi toute dépense publique doit, pour être reproduc-

tive, avoir pour résultat le recouvrement des frais et un bénéfice ultérieur. La valeur des richesses constituant les dépenses publiques réapparaît toute entière dans la valeur des biens produits.

Les nombreuses théories qui se rattachent à un concept de reproductivité ont un fondement erroné commun : elles placent à la base de faits économiques des principes moraux ou juridiques. La croyance en l'État éthique, ou le fait de lui attribuer une mission, sont deux concepts également erronés. Qui donc est en état d'établir un rapport entre le coût et le produit ? Qui peut concevoir, ne fut-ce que par hypothèse, que, dans un pays peu civilisé, l'État soit un producteur de services et que tout ce qu'il enlève aux citoyens réapparaît sous forme de services publics, non seulement en égale quantité, mais en quantité supérieure ? Il n'est pas douteux que les indigènes de Zanzibar payent, proportionnellement à leur richesse, bien plus d'impôts que les Anglais ou les Français ; mais il n'est pas possible d'affirmer que les richesses qu'ils fournissent au sultan soient destinées à un phénomène de production. De nombreuses tribus fournissent des richesses à ceux-là même qui s'efforcent de les exterminer. Tout calcul entre le coût et le produit est impossible dans l'économie financière lorsqu'il s'agit d'éléments hétérogènes, et la comparaison utilitaire que l'on tente, ne peut se faire entre le coût et le produit, mais entre la satisfaction des besoins collectifs et la satisfaction des besoins individuels, selon leur importance respective parmi les divers modes d'emploi de la richesse. Pour que le principe d'un État producteur puisse avoir une correspondance quelconque dans la réalité, il faudrait que le coût des services et l'utilité que les associés en tirent (*uti singuli* ou *uti universi*), eussent eux aussi une correspondance constante.

20. Toutes ces théories portent la marque du milieu dans lequel elles naquirent. Elles ont même des dérivations directes de concepts politiques, pour la plupart dépassés, mais dont une partie survit encore. Il en est résulté, fatalement, un besoin d'expliquer les phénomènes financiers en dehors des concepts politiques et éthiques, qui réduisaient la finance à un art mis au service des législateurs.

Les écrivains socialistes, qui penchent souvent à exagérer le caractère réactionnaire des théories optimistes, ont, peut-être, de leur côté, trop insisté pour démontrer la connexion entre la finance et l'état économique de chaque peuple ; cette insistance n'a pas été sans avoir quelques avantages parce que, en faisant descendre l'État du haut des cieux, où on le plaçait habituellement, et en le jetant dans les abîmes de la dénigration, l'on a

bien mieux pu en étudier la nature. L'affirmation répétée que l'impôt, dans les sociétés modernes, constitue le plus souvent un instrument grâce auquel la classe capitaliste parvient à s'assurer à elle-même une existence oisive ou parasitaire, ou un moyen de dépréciation du salaire, put être facilement repoussée, n'étant pas généralement exacte mais elle provoqua aussi une réaction salutaire.

En même temps, un résultat intéressant était obtenu par les recherches des sciences naturelles sur les tendances de la discipline financière et, en général, sur celles de tous les écrivains de science sociale. Ces recherches émettaient le concept que la vie de la société présente une solidarité plus grande, par l'effet même de l'élévation de ceux qui la composent et, grâce à elles, il apparaissait également manifeste que l'œuvre des individus ne peut avoir, pour la vie de l'ensemble, qu'une valeur limitée.

L'État, s'étant donc dépouillé de son caractère presque hiératique, ayant une mission propre à accomplir, ne pouvait plus être considéré à l'échelle restreinte de la vieille conception individualiste ; il était nécessaire d'expliquer les motifs des impôts et de l'imposition d'une façon bien différente de celle employée auparavant.

21. L'indétermination des idées que nous avons résumées, autant peut-être que leur caractère erroné, ont poussé les théoriciens à effectuer leurs recherches au dehors des principes juridiques et politiques et à poursuivre leurs expériences sur un terrain plus strictement économique. En effet, la finance publique, qui étudie les modes d'acquisition et d'emploi des richesses nécessaires à la vie de l'État et des pouvoirs locaux, a pour base les principes même de l'économie ; ce sont des principes identiques à ceux qui déterminent la production de la richesse. Les dépenses et les revenus publics n'apparaissent pas autrement qu'en qualité de dépenses et de revenus chez les citoyens, utilisés pour les besoins collectifs et c'est Sax, qui, mieux que les autres, et indubitablement avant tous les autres, a rattaché aux phénomènes de la valeur, les principes généraux de la finance (1).

Selon Sax, les besoins collectifs ne sont pas autre chose que des besoins individuels parce qu'ils sont éprouvés par les individus isolés et qu'ils sont en rapport avec les biens matériels, grâce à l'usage auquel ils peuvent seulement être appliqués. Or, la finance est une application de la richesse pour le paiement de besoins déterminés ; c'est donc la valeur subjective qui en

(1) E. SAX : *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, Wien, 1887.

détermine les lois. Chacun, selon sa situation (richesse possédée, intensité des besoins), donne aux besoins publics une évaluation subjective différente ; mais c'est cet ensemble d'évaluations différentes qui constitue une moyenne générale et qui détermine les dépenses et les rentrées publiques. Ainsi, tout en étant dans l'impossibilité de dire quoi que ce soit concernant le montant absolu des tributs, l'on peut dire par contre que le montant relatif est en rapport avec l'utilité finale de la richesse possédée par les contribuables (1).

(1) « Les contributions collectives sont des processus collectifs d'évolution qui trouvent leur plein développement dans l'absence générale du phénomène de valeur ». Sax : *Op. cit.*, page 302. BARONE (*Studi di economia finanziaria*) écrit justement à propos de l'école autrichienne :

« Il existe une école qui a cru donner une solution simple du problème de l'extension des besoins publics insusceptibles de demande individuelle, mais qui n'y est arrivée cependant qu'à travers des générations purement verbales. C'est l'école autrichienne qui même pour certains besoins publics a cru pouvoir généraliser le calcul individuel des derniers degrés d'utilité selon lequel on suppose que l'individu répartit son revenu entre différentes consommations privées. C'est là une des plus grandes déviations à laquelle soit arrivée la théorie de l'utilité finale. Ces écrivains disent en effet, en substance que le phénomène deviendrait vérifié dans un *cas limite* et qu'il a une tendance de se vérifier d'autant plus que la réalité est proche de ce *cas limite*. Discutons ce dernier point. Que l'on appelle, pour en décider, tous les composants du consortium ; que soient présents tous ceux dont les lumières sont si grandes en ce qui concerne l'utilité des services publics afin que l'on prenne une décision en pleine connaissance de cause ; qu'ils soient tous des *édonistes* si parfaits qu'ils ne se refusent pas à accorder leur tribut. Il est clair que, après avoir admis toutes ces hypothèses, il en résultera que chacun des associés, selon son appréciation personnelle sur l'utilité des services publics, sera disposé à lui accorder une partie de son revenu qu'il devra soustraire aux consommations privées. Ainsi il semble donc que l'on ait déterminé sinon la dimension selon laquelle chaque besoin public particulier devrait être satisfait, du moins la dimension complexe des besoins publics ; la répartition ultérieure des revenus parmi les différents besoins publics constituerait une seconde phase. A moins qu'une pareille détermination ne soit purement illusoire. Dans l'économie financière, l'État ne peut pas s'en tenir aux offrandes des particuliers, il importe qu'il y ait un principe de répartition des dépenses publiques d'après les revenus : ce principe pourra être discuté et établi en complet accord de tous les associés ; mais il ne suffit pas qu'on l'établisse, encore faut-il le respecter. Et si les différentes parts provenant de l'appréciation individuelle de l'offrande de revenu destinée aux besoins publics se fait d'après le principe du maximum d'utilité individuelle, seront-elles vraiment conformes à cette loi de répartition ? Ce serait un pur hasard. On a par conséquent trop déterminé ce problème. Le maximum d'utilité individuelle dans la répartition de richesse entre les besoins privés et les besoins publics est incompatible avec un critérium fixé d'avance pour la répartition de la charge

La finance et l'économie sociale auraient donc un rapport intime ; elles étudieraient même des phénomènes de nature identique ; la seule différence serait que, pendant que l'économie étudie les phénomènes qui se rattachent principalement aux besoins individuels, la finance, au contraire, étudie des phénomènes qui se rattachent plus particulièrement aux besoins collectifs. Ainsi, l'impôt serait le résultat du fait que le contribuable renonce à quelques richesses pour satisfaire des besoins individuels en les destinant à des besoins collectifs, qu'il considère comme étant plus importants. La théorie de Sax, exposée dans une forme dogmatique et souvent verbeuse, a été l'objet de nombreuses critiques de la part de ses adversaires, et a été, de la part de ses disciples et de ses adhérents, l'objet de réductions ou de modifications. Il faut dire que, si cette théorie, considérée dans ses grandes lignes, peut être admise à titre de tendance, les applications nombreuses, dont on a abusé, n'ont fait, le plus souvent, que d'engendrer des confusions et des erreurs. Toutes les doctrines, mises à la base des phénomènes financiers, représentent au fond des phases historiques de développement. Elles contiennent toutes une part plus ou moins grande de vérité et elles peuvent servir à exposer la doctrine financière, mais aucune n'est véritablement complète.

Ce qu'il faut noter avant tout, c'est que les motifs de l'imposition ne peuvent pas avoir des bases exclusivement rationnelles, à moins d'attribuer par le moyen d'hypothèses, à la masse des contribuables, ou à la plus grande partie de celle-ci des besoins qu'ils n'éprouvent pas et des évaluations qu'ils n'ont jamais faites. En effet, pour l'immense majorité des contribuables, qui est pleinement consciente des besoins individuels qu'elle évalue, les besoins collectifs n'existent que sous une forme des plus limitées : et la plus grande partie d'entre eux n'a pas encore la plus élémentaire notion de ce qu'est l'État qu'elle ne voit qu'à travers le percepteur et les fonctionnaires préposés à l'ordre public. La complexité de la vie des États modernes, rendue plus grande encore par le sentiment toujours croissant de la solidarité, n'est comprise que par un petit nombre d'hommes ; et d'autre part, la grandeur territoriale et le nombre énorme d'habitants des plus

tributaire. Si l'on admet ce critérium (et l'on ne peut s'en dispenser) toute la construction théorique de l'école autrichienne tombe. Elle tombe dans le *cas limite* supposé dans lequel se sont échaffaudées toutes les hypothèses favorables à la théorie que nous réfutons ici ; elle tombe à plus forte raison lorsque, dans ce *cas limite*, nous approchons davantage la réalité. »

grands États modernes font en sorte qu'il n'est plus possible à chaque contribuable d'établir de quelque façon, que ce soit un rapport entre ce qu'il donne avec chaque impôt et ce qu'il reçoit. Chaque individu considère différemment les services publics et les juge de différentes manières : il en est même beaucoup qui estiment que l'État ne devrait avoir que des fonctions purement négatives. Et pourtant ils payent leurs impôts et ils les payent même sans se rendre compte avec précision du résultat de leur contribution ; d'autre part, on ne peut pas nier que l'État, tout en représentant la société soit particulièrement profitable dans les différentes constitutions politiques aux classes et aux castes les plus riches. On attribue bien souvent à ces dernières une quantité bien plus grande de bénéfice sur les dépenses publiques qu'à tout le reste de la société. De là toute théorie qui considère les efforts des contribuables comme volontaires et qui essayent d'établir un rapport quelconque entre l'intensité des besoins individuels et l'intensité des besoins collectifs est en dehors de la réalité.

Il est vrai cependant, que les pouvoirs locaux qui pourvoient à la satisfaction des besoins collectifs par le moyen d'impôts, résultent d'un besoin commun à toute la société, que le problème de la raison de l'imposition n'a jamais existé sous une forme réelle, puisque, d'une façon ou d'une autre, les impôts et les contributions personnelles ont existé dès les premières formes de civilisation ; et c'est pour cela que, grâce à la tradition historique et à l'habitude, aucune société ne s'est posée le problème que nous sommes en train de discuter.

Pour conclure, disons que les dépenses publiques sont déterminées par des besoins d'ordre collectif, qu'elles sont ressenties dans une mesure différente par les individus isolés de chaque consortium, et qu'elles ne peuvent pas être payées, si ce n'est à l'État et à des groupements moindres de la coopération sociale. Toute forme d'activité de ces derniers détermine un emploi de richesses qui ont été fournies par un nombre plus ou moins grand d'individus.

Il n'est pas possible de douter de l'existence de besoins collectifs, différant des besoins individuels et qui sont en même temps le résultat et la cause de la vie du tout (1). La nécessité de

(1) Il existe différentes définitions des besoins collectifs. ROBERTUS : dans *Das Kapital*, dit qu'ils découlent de la société en soi ; SAX dit que ce sont des états de conscience de la collectivité pour atteindre ses fins concrètes de vie tout en dépendant du milieu.

coexister et, par conséquent, le sacrifice respectif de chaque individualité par rapport au groupement social est le propre de toute forme d'association, naturelle ou volontaire : la famille, la commune, l'État. En admettant donc qu'il existe des besoins collectifs différant des besoins individuels, l'on ne saurait arriver à les satisfaire sans l'emploi de richesses ou de prêts fournis par les citoyens aux organismes (État, pouvoirs locaux), qui produisent des services et des ouvrages nécessaires à la vie collective. Il est des États bien administrés et des États mal administrés, mais, chez tous les peuples affranchis des formes primitives, l'existence d'organismes collectifs est une nécessité. Les revenus publics sont déterminés par les dépenses, comme le disaient déjà les vieux financiers : mais les dépenses se font en raison des besoins, des tendances politiques et des forces économiques de chaque pays. La solution des problèmes les plus essentiels de la finance et de la politique financière consiste à savoir si le sacrifice imposé aux économies individuelles en leur soustrayant une partie de leur patrimoine privé, est compensé par les biens que l'État et les pouvoirs collectifs produisent ; elle consiste à rechercher les rapports qui déterminent ces différentes formes d'activité principalement causées par les tributs ; à étudier si les services que l'État rend sont plus petits ou plus grands que les biens qui seraient revenus à la collectivité si les particuliers avaient eu à leur disposition les richesses qu'ils ont données, et s'ils avaient pu pourvoir, au moyen d'associations de forme obligatoire, aux besoins auxquels l'État et les pouvoirs moindres ont pourvu (1).

Un grand nombre d'écrivains se plaisent à considérer les phénomènes financiers comme transitoires et relatifs à quelques formes sociales. Ils sont au contraire de toute société qui a atteint un degré quelconque de développement. En effet, si nous supposons (hypothèse peu probable et peut-être impossible à vérifier) un État entièrement communiste : au lieu d'appliquer des impôts, l'État préleverait, pour les dépenses d'administration sociale, sur le produit du revenu de chaque individu ou de la société toute entière. *Mutatis mutandis*, la différence ne serait pas grande.

(1) Cfr. aussi WIESER : *Naturürlicher Werth*, page 214, ss. ; KUNZ WICKSEL : *Finanz-theoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Iéna, 1896, page 110, ss., etc.

Pour une bibliographie plus large : L. COSSA dans *G. d. E.*, mars 1896.

IV

L'ACTION DE L'ÉTAT ET L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES

23. Les nombreuses controverses sur la nature et sur les limites de l'action économique de l'État se basent souvent non seulement sur des conceptions erronées, mais sur des faits erronés. *Une société progressive porte plus de gouvernement* disait Dupont-White ; et il n'est pas douteux que le progrès de la civilisation accroît l'œuvre de prévoyance de l'État et en augmente l'importance économique et sociale. Il est évident que les discussions interminables, presque toujours si ennuyeuses et souvent si stériles sur les limites et sur les fonctions de l'État peuvent être, par l'observation des faits, éliminées mieux que de toute autre façon. Lorsque l'on aurait constaté, d'une façon générale, que l'État, partout et sous les régimes politiques les plus divers, a tendance à assumer certaines fonctions et à en repousser d'autres, l'on aurait le droit de considérer pareille tendance comme une loi sociale.

L'expérience seule doit nous diriger, elle est notre critérium unique, disait Claude Bernard. Si ce n'est pas le critérium unique, puisque tant de choses échappent à l'expérience, c'est néanmoins, toujours le critérium le plus important. Si l'État augmente partout ses dépenses, cela signifie qu'un pareil phénomène n'a en soi, rien d'arbitraire. Ce sont plutôt toutes les théories qui devraient réduire ses attributions qui sont sujettes à caution. Or, il arrive que partout les budgets se sont accrus de la façon la plus rapide, du moins en apparence. Le budget français s'est accru presque de quinze fois depuis Louis XIV jusqu'en 1920 ; il s'est accru plus de soixante-dix fois en Grande-Bretagne de la paix de Ryswick à 1897-1898 ; le budget italien a plus que triplé de 1871 à la veille de la guerre européenne. Cet accroissement est-il apparent ? est-il réel ? jusqu'à quel point ? Certains auteurs

allemands ont même parlé d'une *étatisation progressive*. Est-ce là une erreur d'observation ou est-ce véritablement une tendance ? Si, dans tous les pays de conditions différentes, sous le régime absolutiste ou sous le régime de la liberté, dans des pays où le parlement existe ou n'existe pas ; où le gouvernement est dans des mains oligarchiques et où ce sont les masses populaires qui y contribuent ; s'il est possible de déterminer partout un accroissement des dépenses publiques, cela signifie que ce phénomène répond à un besoin d'ordre général et si les théories sont en contradiction avec les faits, ce n'est pas à ces derniers qu'il faut donner tort.

La grande guerre qui, entre 1914 et 1918 a dévasté l'Europe, a détruit des masses énormes de richesses et le travail patient des générations précédentes qui avait rendu possible l'accumulation des capitaux a été ruiné. L'Europe entière, vainqueurs et vaincus, a été réduite, en grande partie, à la pauvreté ou au désordre. Les dettes ont augmenté d'une façon imprévue et de centaines de milliards. La finance de la presque totalité des États se trouve dérangée. L'Europe s'est transformée dans son ensemble du continent créancier qu'il était pour les autres continents, en débiteur. Dans différentes mesures les pays belligérants d'Europe, ont eu recours à toutes les formes de dettes possibles : la pire de toutes est la dette sous forme de papier-monnaie.

Comme nous le verrons par la suite, certains États ont vu leur dette publique s'accroître de sept, de huit ou dix fois. Les budgets doivent porter, non seulement le poids des intérêts, mais aussi des dépenses, dépendant de la guerre. Des millions de personnes, de familles, ont droit à des pensions à cause de l'invalidité des combattants revenus de la guerre ou pour aider les survivants.

Pendant la guerre, l'État, partout, a été obligé de se substituer au commerce privé pour les besoins fondamentaux de l'alimentation, pour les tissus, pour la chaussure. L'État ne s'est pas borné à une fonction de contrôle ; il a exercé le commerce directement, pressé par la nécessité, mais avec un gaspillage énorme de richesses.

Le papier-monnaie a été cause, presque partout, d'une augmentation des prix et a coïncidé avec une notable diminution de la capacité de travail.

L'un des facteurs les plus caractéristiques d'après-guerre est un effort réduit de production. Comme tous les grands cataclysmes qui dévastent l'humanité, tremblements de terre, peste, etc., la guerre a eu pour effet de déterminer, dans les esprits, un sens

moins grand de l'épargne, une moins grande énergie de travail et un plus grand désir de jouissance.

Les classes ouvrières et paysannes ont partout prétendu à des salaires plus élevés. Presque toutes les entreprises publiques sont devenues déficitaires, les chemins de fer, le télégraphe, le téléphone ; et, en dépit des tarifs surélevés, le public paye encore des prix politiques et non des prix économiques.

Un ouragan a passé sur les finances publiques : l'on voit s'accroître les vieux impôts et l'on en introduit de nouveaux. Il faudra de nombreuses années encore avant que les revenus ordinaires soient suffisants dans tous les pays d'Europe et il faudra recourir encore à des emprunts.

Les changes menacent l'Europe des plus dures privations pour plusieurs années : certains pays sont menacés de voir désaxées non seulement leurs finances, mais toute leur économie nationale.

Dans cette situation il est tout simplement absurde de songer à une diminution des dépenses publiques ; l'on peut prévoir que, une fois sorti du désordre actuel, les budgets seront consolidés dans presque tous les pays de l'Europe à un chiffre qui sera au moins de quatre à cinq fois supérieur au budget de l'année qui précéda la guerre.

Le rêve de quelques écrivains individualistes qui eussent voulu voir diminuer les dépenses de l'État plutôt que de les voir augmenter, semble absurde lorsqu'on l'examine à côté des faits. Le roi d'Yvetot n'existe hélas, que dans la chanson où

« Lui-même à table et sans suppôt —
Par chaque muid levait un pot —
D'impôt. »

Si le bon roi se transportait dans la réalité, il n'aurait plus à sa disposition des miettes, mais de grandes sommes. Ce sont, en effet, les petits États, et souvent même les plus pacifiques, dans lesquels les dépenses publiques ont subi l'augmentation la plus forte.

Il sera utile d'observer les processus historiques qu'ont eu les dépenses publiques, plutôt que de discuter indéfiniment les opinions contradictoires des divers auteurs.

Il est historiquement incontestable que les budgets de tous les pays sont en augmentation constante. La France est le pays d'Europe le plus anciennement unitaire et certaines modifications peuvent être mieux observées ici qu'ailleurs ; or, le budget fran-

çais a subi un accroissement constant, les revenus ordinaires de l'État, convertis en millions de francs, ont augmenté bien plus de cent fois du xiii^e à la fin du xviii^e siècle (1).

Nous verrons jusqu'à quel point cet accroissement est réel et jusqu'à quel point il est apparent. Il s'agit maintenant de constater qu'une augmentation notable est indiquée par les chiffres et qu'il offre un aspect bien plus grave encore, après 1789. Si nous continuons en effet notre calcul, d'après les documents officiels français, nous observons que l'accroissement le plus extraordinaire est survenu précisément au xix^e siècle : de sept cent cinquante-cinq millions en 1798, l'on a passé à deux mille quatre-vingt-quatre millions en 1860, à trois mille trois cent quarante-trois millions en 1892, et à près de cinq milliards dans l'année qui précéda la guerre (2).

(1) L'augmentation est survenue en France, selon des données relativement précises sous la forme suivante :

Epoques	Revenus de l'Etat millions
Sous Saint-Louis (1242).....	3,7
Sous Philippe le Bel (1300).....	5,5
A l'avènement de Charles V (1364).....	8,1
» » Charles VII (1422).....	13,6
Sous Charles VIII (1491).....	44,8
A l'avènement de François I ^{er} (1515).....	72,8
» » Charles IX (1560).....	84
Sous Henri IV (1607).....	90,8
Sous Louis XIV (1648).....	184
» » » (1683).....	229
A l'avènement de Louis XV (1715).....	266
Sous Louis XV (1756).....	253
Sous Louis XVI (1789).....	475

DE FOVILLE : *La France économique*, Paris, 1890, page 408. Cfr. NICOLAS : *Les budgets de la France depuis le commencement du xix^e siècle*, Paris, 1882 ; FÉLIX FAURE : *Les budgets de la France de 1870 à 1887*, Paris, 1889 et le *Compte Général des Finances* de 1887 et de 1900.

(2) Au xix^e siècle les dépenses ont augmenté en France plus rapidement peut-être que dans d'autres États :

En 1828, comme les députés français se montraient ébahis de l'augmentation du budget qui dépassait un milliard, le Ministre des Finances, Villèle, leur dit : « Messieurs, saluez ce chiffre, vous ne le reverrez plus ». Sans doute Villèle avait-il raison, mais seulement si nous donnons à ses paroles une interprétation entièrement opposée ; les députés français ne revirent jamais en effet un budget de moins d'un milliard puisque le budget se transforma et s'agrandit. Le milliard s'accrût à deux en 1870, pour arriver à 3 milliards après la guerre, pour atteindre 4 milliards et demi plus tard : sommes que jamais un pays au monde n'avait consacrées auparavant aux dépenses de l'État. Décidément, si Villèle n'était pas, comme l'abbé Joachim de Dante, doué d'un esprit *prophétique*, il n'était pas doué aussi d'un grand esprit d'observation.

25. Nous avons donné l'exemple de la France, non que le fait se limite à ce pays ; mais parce qu'il nous a été possible, grâce à elle, de remonter plus haut quelle que soit la valeur des chiffres rapportés ; de tels chiffres doivent en effet, être soumis à un examen attentif et bien évalués dans leurs éléments.

L'Angleterre, grâce à sa position géographique, grâce à des événements historiques et par la diversité d'esprit de ses habitants, a eu des formes de gouvernement fort différentes de celles de la

Années	Millions
1788.....	753
1810.....	1.007
1830.....	1.093
1850.....	1.473
1860.....	2.084
1880.....	2.760
1892.....	3.343
1896.....	3.554
1901 (sans l'Algérie).....	4.185
1914.....	5.191

Quelles sont les dépenses de l'après-guerre ? Le rapport n'est pas facile à établir à cause de la dévalorisation du franc français. L'on ne peut donc pas comparer les chiffres. De même que l'on ne peut pas les comparer dans tous les pays à monnaie dépréciée, tout au moins aussi longtemps que durera cette dépréciation et avant que l'on ait rétabli la parité de l'or.

Le *Rapport des experts* présenté aux premiers jours de juillet 1926, faisait augmenter la dépense de 1926 à 37.338.389.202. Mais il y a en France douze budgets spéciaux en dehors du budget général, budgets qui comprennent un chiffre de 6.636 millions et les principaux d'entre eux sont ceux des Postes, des Télégraphes et des Téléphones et des Chemins de fer d'Alsace-Lorraine.

France et s'est trouvée exercer une influence plus forte dans la vie locale. Mais en Grande-Bretagne, l'accroissement des dépenses publiques dans l'État, comme dans les pouvoirs locaux, a subi une progression des plus rapides.

En 1691, les dépenses de l'État étaient de 3 millions de livres sterling, de 78 en 1809 et près de 200 millions de livres sterling dans l'année qui précéda la guerre.⁽¹⁾

Mais les chiffres postérieurs à 1914-1915 sont fort éloquents parce que la diminution d'une grande partie des dépenses de guerre depuis 1919-1920 n'empêche pas de multiples accroissements constants des dépenses.

Le Chancelier de l'Échiquier, Sir Michael Hicks Beach, dans la séance du 19 avril 1901 ne dissimulait pas ses préoccupations, et, après avoir constaté que les dépenses au cours des cinq années

(1) Les dépenses de la Grande-Bretagne se sont, elles aussi, accrues avec rapidité :

	Millions de livres sterling
En 1691.....	3
» 1697.....	2
» 1747.....	11
» 1797.....	58
» 1809.....	72
» 1814 (guerres).....	112
» 1865-1866.....	65
» 1874-1875.....	74
» 1881-1882.....	83
» 1891-1892.....	89
» 1897-1898.....	102
» 1898-1899.....	108
» 1899-1900.....	133
» 1901-1902.....	183
» 1904-1905.....	141
» 1913-1914.....	197

Il faut tenir compte du fait que les années postérieures à 1898-1899, ont été des années de guerres ; cela a contribué à la rapidité de l'augmentation.

Ces données ne peuvent en aucune façon être comparées puisque l'on exclut d'abord, et l'on comprend ensuite l'Irlande. Voir DE FOVILLE, *loc. cit.*, et, pour des données récentes, GIFFEN : *A financial retrospect* dans J. R. SS., mars 1902.

Mais après la guerre, les dépenses ont augmenté d'une manière impressionnante et aujourd'hui, les seules dépenses pour la dette publique, sont plus de trois fois supérieures à ce qu'étaient les dépenses de l'État, il y a quarante ans. En 1924-1925, les dépenses étaient de 790.000.000 de £ dont 350 destinées à la dette publique. La dette, pour les intérêts, atteint presque le double de la dépense totale de certaines années d'avant-guerre.

précédentes avaient augmenté de 28 millions de livres sterling, et les revenus de 16, déclarait être inquiet pour l'avenir : « Il y a cinq ans, disait-il, lorsque j'eus, pour la première fois, l'honneur de présenter un budget devant la Chambre des Communes, je me suis hasardé, le mieux qu'il m'a été possible, de donner un avertissement au Parlement et au pays. J'ai pris l'histoire des vingt années précédentes et j'ai montré que, pendant ces vingt années, l'accroissement de nos dépenses avait été de beaucoup plus grand comparativement que l'accroissement de nos revenus, et j'ai exprimé aussi bien que possible mes doutes sur la possibilité, pour notre système financier actuel, de supporter un semblable fardeau s'il continuait à grandir ». Les dépenses de l'Angleterre pendant la guerre ont atteint des chiffres qui n'avaient jamais été prévus et tendent aujourd'hui à se consolider selon un budget de presque 800 millions de livres sterling.

Ceci n'est pas, en Angleterre, un fait qui soit particulier à l'État.

Les dépenses des pouvoirs locaux comme preuve d'une très grande vitalité, se sont accrus dans une mesure pour le moins aussi rapide. De 1868 à 1914, les dépenses des pouvoirs locaux ont augmenté plus rapidement peut-être que celles de l'État, et dépassent aujourd'hui celles de beaucoup de grands États (1).

L'on peut dire que l'accroissement des dépenses locales a eu une forme presque vertigineuse, telle qu'on n'en a pas d'exemple ailleurs, ce qui s'explique par le très grand nombre de lois nouvelles attribuant des nouveaux services aux pouvoirs locaux.

Ainsi donc, le pays d'Europe qui offre le plus grand dévelop-

(1) Les dépenses des pouvoirs locaux anglais ont, au cours des dernières années, augmentées de la façon suivante :

	Millions de livres sterling
En 1868.....	36,5
» 1880.....	62,9
» 1890.....	69,3
» 1903-1904.....	133,6
» 1912-1913.....	138,4

En 1920-1921, les dépenses locales de l'Angleterre et du Pays de Galles étaient de 437,6 millions de livres sterling et celles de l'Écosse de 44 millions de livres sterling. Il y a donc eu une énorme augmentation. En 1922-1923, les dépenses locales de l'Angleterre et du Pays de Galles ont été de 418,2 millions de livres sterling et celles de l'Écosse (pour 1919-1920), de 40 millions de livres sterling (*Statistical Abstract for the United Kingdom 1924*).

pement de sa vie locale, l'Angleterre, et celui qui, comme la France, présente le plus grand développement des formes centralisatrices, ne diffèrent pas notablement pour ce qui est de l'accroissement extraordinaire des dépenses publiques. Les autres pays qui ont un régime politique ou une situation économique tout autre n'en diffèrent pas davantage.

26. Mais l'Angleterre a rempli le monde de guerres, depuis plus d'un siècle ; elle a combattu Napoléon, elle s'est battue pour son empire colonial en Amérique, en Asie et en Afrique. La France, elle-même, après Napoléon, a eu de grandes victoires et de grandes catastrophes et s'est beaucoup battue. La situation des pays les plus pacifiques d'Europe serait-elle donc différente ? De ceux que leur petite population ou leur situation géographique a moins obligé à se défendre et qui n'ont pas osé attaquer ? La Suisse, la Suède, la Hollande, etc., petits États pour la population, grands centres de culture et de civilisation, depuis longtemps débarrassés de la guerre, sont-elles donc dans des conditions différentes de celles de l'Angleterre et de la France ?

Les dépenses de la Belgique se sont agrandies plus rapidement même que celles de la France et de l'Angleterre : en Belgique les dépenses de l'État qui étaient aux environs de 100 millions, il y a quatre-vingts ans, ont dépassé 700 millions avant la guerre ; elles sont proportionnellement au nombre des habitants, plus fortes que dans plusieurs des plus grands États (1).

(1) Augmentation des dépenses de l'État belge :

Années	Millions de francs
1835.....	87
1841.....	114
1851.....	118
1861.....	163
1871.....	222
1881.....	402
1891.....	402
1895.....	410
1900.....	574
1903.....	628
1911.....	689

MINISTÈRE DES FINANCES : *Statistique générale des recettes et des dépenses du Royaume de Belgique, 1840-1895, 1900*, p. 203. Il faut cependant tenir compte du fait qu'en Belgique, les chemins de fer sont exploités par l'État. Ainsi le Ministère des Travaux Publics, qui s'appelle (d'après le décret du 16 janvier 1884 : Ministère des Chemins de Fer, Postes et Télé-

Les dépenses de l'après-guerre sont en Belgique, en grande augmentation, bien que dans une proportion moindre que dans des États plus grands.

La Suisse, qui n'a pas eu de guerres, qui peut, grâce à sa petitesse, être un pays neutre, mais qui, de par sa situation géographique, est un centre important d'activité et d'échanges, présente, tout en ayant les formes politiques les plus démocratiques, le même phénomène d'accroissement des dépenses publiques. A partir de 1850, les dépenses de la Confédération Suisse se sont accrues dans une proportion qui n'est pas moins grande : de 6 millions en 1850 à 158 en 1909 et 236 en 1917 (1).

Le cas de la pacifique Hollande n'est pas différent, où les dépenses

graphes), dépensait en 1835, 4,2 millions de francs et en dépensait, en 1899, 147,8. Néanmoins, l'accroissement du budget de la Belgique est énorme, même en enlevant toutes les dépenses de recouvrement et d'administration.

En 1925, le budget de la Belgique prévoyait des dépenses pour 4.526 millions, même en tenant compte de la dépréciation de la monnaie, cette augmentation est énorme. D'autre part, selon l'*Annuaire statistique de la Belgique*, les dépenses des provinces qui, en 1912, étaient de 32,7 millions, atteignaient en 1921 (sans compter la province de Liège), la somme de 102 millions. Les dépenses des communes de plus de 40.000 habitants se montaient en 1922 à 1.066 millions.

(1) Voici les dépenses de la Confédération suisse :

Années	Millions de francs
1850.....	6
1860.....	21
1870.....	30
1873.....	23
1876.....	43
1880.....	41
1890.....	66
1896.....	79
1899.....	98
1900.....	102
1909.....	158
1917.....	236

En 1924, les dépenses s'élèvent à 304 millions de francs suisses. La Suisse possédant la parité or, cette augmentation n'en est que plus considérable.

Mais plus encore que les dépenses de la Confédération, les dépenses des cantons se sont accrues. De 1886 à 1896, les dépenses, d'après les documents officiels suisses, ont augmenté dans le canton de Vaud de 33 %, de 40 % à Genève, de 37 % à Bâle-Ville, de 91 % à Zurich, etc. De 1896 à 1900, toutes les dépenses des cantons se sont accrues de 100 à 121 millions.

Cf. M. DE CERENVILLE : *Les impôts en Suisse*, Lausanne, 1918. Introduction
 • (L'augmentation dans certains cantons a été de plus de 50 % après la guerre).

ses de l'État ont plus que doublé dans l'espace d'un demi-siècle (1).

La Suède, célèbre pour la solidité de ses institutions, pour la culture de ses habitants et pour l'esprit de progrès qui la domine, a vu ses dépenses publiques quadrupler de 1866 à 1904 (2).

En peu d'années la dépense moyenne par tête d'habitant est passée de 11,67 couronnes en 1866-1870 à 25,08 en 1898 : et elle est encore bien plus grande aujourd'hui.

Un autre pays qui présentait un accroissement très rapide et qui se trouvait, avant la guerre, en cours d'une profonde transformation économique c'est la Hongrie. Les dépenses de l'État hongrois (en exceptant celles qui étaient communes aux budgets

(1) Dépenses de l'État en Hollande :

Années	Millions de florins
1851.....	73
1861.....	97
1871.....	94
1881.....	123
1892.....	130
1911.....	194

En 1926, les dépenses ordinaires étaient prévues pour 583 millions et les dépenses extraordinaires pour 61,3 millions : au total 644 millions de florins.

(2) Selon une publication officielle du gouvernement suédois, il résulte que le mouvement des dépenses de l'État s'est développé de la façon suivante :

Moyenne des années	Population moyenne	Total des dépenses de l'État en milliers de couronnes	Dépenses par habitant
1866-1870.....	4.166.000	48.637	11,67
1871-1875.....	4.274.000	56.684	13,27
1876-1880.....	4.500.000	76.850	17,08
1881-1885.....	4.603.000	81.222	17,64
1886-1890.....	4.742.000	91.153	19,22
1891-1895.....	4.832.006	102.497	21,21
En 1898.....	5.036.000	126.608	25,08
En 1904.....	5.429.000	203.511	

La Suède, publication faite par le gouvernement suédois pour l'exposition de Paris 1900. En 1917, les dépenses ordinaires de la Suède étaient de 183 millions, les dépenses extraordinaires de 140 millions ; en 1920, les dépenses ordinaires prévues étaient de 239 millions, les dépenses extraordinaires de 104 millions de couronnes.

Pour l'année 1925-1926, les dépenses ordinaires prévues étaient de 329 millions de couronnes, les dépenses extraordinaires de 204,7 millions de couronnes, soit au total : 533,8 millions de couronnes.

autrichiens) ont passé de 1868 à 1894 de 147 millions de florins à 187 ; elles ont donc augmenté de 270 % et leur augmentation étaient avant la guerre menaçante (1).

L'on peut donc constater une chose : c'est que le développement extraordinaire des dépenses publiques n'est pas un caractère exclusivement réservé aux grands États : mais il semble même étranger à une quantité de causes politiques auxquelles on l'avait jusqu'à présent attribué.

27. Plus ou moins, le même accroissement s'est produit dans tous les pays d'Europe et d'Amérique ; c'est un phénomène général, surtout depuis le début du siècle à nos jours.

L'Allemagne qui n'est Empire que depuis 1871, ne destinait au budget commun que certaines dépenses concernant surtout la représentation à l'étranger, les postes et les télégraphes, l'administration militaire et celle de la marine : les autres dépenses étaient portées en général par les différents États. Eh bien, le budget de l'empire a vu croître les dépenses, dans une mesure plus rapide encore que dans les vieux États (2).

Selon un calcul récent, toutes les dépenses des États confédérés de l'Empire, montaient avant la guerre, en Allemagne, à environ 10 milliards de marks. Il est vrai que cette dépense était destinée, pour plus d'un tiers, à différentes grandes entreprises industriel-

(1) De la brochure officielle *L'Etat hongrois millénaire*, Budapest, 1896. Les dépenses de l'Autriche et celles qui étaient communes à la monarchie austro-hongroise étaient prévues pour 1910 à 2.477 millions (pour les ordinaires) et 302 (pour les extraordinaires), soit au total 2.780 millions de couronnes ; de même pour la Hongrie à 1.553 millions de couronnes.

(2) Les dépenses de l'Allemagne se sont accrues de la façon suivante :

Années	Millions de marks
1874.....	672
1880-1881.....	500
1885-1886.....	637
1888-1889.....	1.020
1891-1892.....	1.245
1893-1894.....	1.269
1896-1897.....	1.283
1899-1900.....	1.960
1900-1901.....	2.197
1908-1909.....	2.830

Cet accroissement est proprement vertigineux, si l'on songe que les budgets de la Prusse eux aussi se sont élevés dans une très forte mesure (prévisions de 1911 : millions de marks : 3.728, d'où, cependant, 2.287 sont consacrés aux dépenses de recouvrement et à la gestion des chemins de fer, des

les, parmi lesquelles, les chemins de fer : elle était néanmoins formidable.

Quel est aujourd'hui le budget de l'Allemagne ? Après les désastres militaires, le crédit allemand a été fortement troublé ; les finances se ressentent de ce phénomène. En 1919-1920, les prévisions des dépenses ordinaires étaient de 13 milliards de marks ; le total des dépenses ordinaires et extraordinaires était évalué à 58 milliards. En 1926, le budget de l'Empire était de presque 7 milliards et demi en marks-or.

On a dit que ce sont les démocraties qui ont le plus fortement contribué à déterminer des formes de gouvernement coûteuses : mais il ne nous semble pas qu'une telle affirmation puisse avoir une valeur absolue ; il ne nous semble pas, en effet, que les gouvernements despotiques ou oligarchiques soient dans la société moderne moins coûteux que les gouvernements démocratiques. D'après des données officielles, les dépenses ordinaires de l'État, en Russie, ont subi une augmentation sous le régime d'absolutisme avant la révolution et cette augmentation ne fut pas moins rapide que dans des États libres.

L'accroissement des dépenses a été, en Russie, extraordinaire ; elles se sont accrues, du moins en apparence, de plus de vingt fois en un siècle (1).

mines, etc.), de la Bavière (626 millions pour 1910-1911), de la Saxe (369 millions pour 1910-1911) et de tous les États qui forment l'Empire.

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich.

Après avoir passé par la phase tourmentée de l'inflation, l'Allemagne, à présent, possède une bonne monnaie.

Grâce à la constitution de Weimar, l'Allemagne s'est beaucoup centralisée.

En 1926, les dépenses du Reich étaient prévues pour 7.412,7 millions de marks, dont 7.163 de dépenses ordinaires. En 1925, les dépenses de la Prusse étaient de 3.032 millions de marks, celles de la Bavière : 383,5 millions de marks, et 178,6, celles des administrations de l'État ; les dépenses de la Saxe étaient de 313 millions de marks, etc., etc.

(1) Dépenses de l'État en Russie :

Années	Millions de roubles
1803.....	109
1820.....	499
1840.....	187
1860.....	438
1870.....	563
1880.....	793

Mais à partir de 1880, l'accroissement des dépenses ordinaires a été, d'après les chiffres officiels, plus rapide encore ; l'on peut même dire vertigineux :

Il n'est donc pas possible de dire que les États de régime absolu aient tendance à diminuer ou à limiter leurs dépenses, ainsi qu'on l'a trop souvent répété ; mais, il faut admettre, au contraire, qu'ils présentent une tendance totalement opposée.

28. Les pays nouveaux n'échappent pas à ce fait qui représente une tendance générale : il semble même qu'elle réponde à un besoin de caractère universel de l'époque moderne.

Les dépenses ordinaires et extraordinaires du gouvernement des États-Unis (1) (sans tenir compte des différents États qui ont

Années	Millions de roubles
1881.....	840
1883.....	913
1893.....	1.520
1898.....	1.772
1907.....	2.449
1912.....	3.309

Données du Ministère des Finances. Cf. aussi de BLOCH : *Les Finances de la Russie au XIX^e siècle*, Paris, 1899.

Il est bien entendu que les chiffres postérieurs à la guerre russo-japonaise présentent une augmentation exceptionnelle.

Il est difficile de faire des comparaisons avec l'état actuel des choses, parce que le territoire de la Russie a beaucoup varié. En tous cas, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, dans son budget (1^{er} octobre 1924 au 30 septembre 1925) avait une dépense ordinaire de 1.998.800 millions de roubles, et une dépense extraordinaire de 279.800 millions de roubles ; au total : 2.278.800 millions de roubles.

Selon l'*Annuaire politique et économique* de l'U. R. S. S. de 1925-1926, les revenus normaux étaient en 1924-1925 de 2.269 millions de roubles et les dépenses de 2.278.

(1) Le budget fédéral des États-Unis s'est accru de la façon suivante :

Années	Millions de dollars	Dépenses par habitant en dollars
1791.....	3	—
1800.....	10	2,04
1820.....	18	1,90
1840.....	24	1,42
1860.....	63	2,01
1870.....	102	7,61
1880.....	264	3,28
1890.....	297	4,75
1900.....	487	6,39
1908-1909.....	863	—
1924-1925.....	3.267	—

L'accroissement de l'après-guerre a été énorme.

Bull. S. I. c., mai 1902 et C. T. BULLOCK dans *Political science quarterly*, mars 1903.

souvent des budgets très élevés) se sont accrues plus rapidement peut-être que celles des États européens. Il est possible de remonter assez loin pour les États-Unis et l'accroissement n'en est que plus évident.

A présent qu'ils sont entrés dans une voie d'expansion, avec cette violence d'initiative qu'ont souvent les pays nouveaux, les États-Unis semblent véritablement saisis par la fièvre de dominer le marché international. Ceux qui opposaient (ô vanité des prévisions !) l'esprit commercial de la nouvelle civilisation américaine à l'ancienne civilisation guerrière de l'Europe, demeurent confondus devant la fièvre impérialiste et expansionniste des États-Unis. Et si la vieille Europe présente une forte augmentation des dépenses publiques, l'Amérique nouvelle présente, elle aussi, un phénomène identique et les États de l'Asie, nouveaux-nés de la civilisation européenne, ouverts à elle depuis quelques années à peine, comme le Japon, présentent le même caractère (1).

C'est un accroissement absolument exceptionnel : mais il n'en est pas moins vrai que le fait, pour le Japon, d'être entré brusquement dans la civilisation européenne, explique à peine la violence de cet accroissement.

Aucun pays n'a donc pu se soustraire à cette loi, ni ceux qui ont fait le plus de progrès, ni ceux qui en ont fait le moins, ni les pays vieux, ni les nouveaux ; ni les pays qui ont eu une politique d'expansion plus large, ni ceux qui se sont renfermés en eux-mêmes.

29. L'on ne peut pas dire non plus que ce phénomène soit

(1) Les dépenses du Japon se sont accrues de la façon suivante :

Années	Dépenses effectives en millions de yen
1868.....	50
1878.....	60
1888.....	81
1897-1898.....	223
1900-1901.....	292
1903-1904.....	249
1913-1914.....	426
1918-1919.....	823
1924-1925.....	1.654

Cf. M. MATSUKATA (ancien président du Conseil des Ministres du Japon) : *Financial system of Japan*. Dans *N. A. R.*, mai 1902. Bien entendu, les dépenses de guerre sont exceptées. L'on a évalué les dépenses de la guerre avec la Russie à 1.356 millions de yen.

particulier à l'État ; les communes et les pouvoirs locaux de toute espèce, ont vu leurs dépenses s'accroître rapidement, plus rapidement peut-être que l'État.

En Belgique, les dépenses des provinces sont passées de 5.773.680 francs en 1840, à 16.593.020 en 1898 ; celles des communes de 90 millions en 1865, à 179 en 1892 (1). Elles dépassent aujourd'hui un milliard et demi.

Nous avons déjà noté que l'Angleterre et le Pays de Galles ont vu les dépenses de leurs pouvoirs locaux passer de 26 millions de livres sterling en 1868, à 197 en 1913-1914 et à 418 millions en 1922-1923. Si nous examinons le budget communal de quelques grandes villes, nous enregistrons le même phénomène. La ville de Paris, qui est comme un petit État (étant plus peuplée que le Danemark et la Norvège) dépensait avant la guerre, à elle seule, plus que le Portugal et la Grèce réunis (2).

Mais Paris est la capitale de l'État le plus riche de l'Europe continentale. Si elle n'est plus, aujourd'hui, comme elle l'a été pendant longtemps, la ville la plus peuplée de l'Europe, elle reste un des centres les plus grands d'activité et elle est toujours admirable par sa puissance d'expansion et par sa vitalité économique et intellectuelle. Mais des villes bien plus petites, centres d'importance bien plus modeste, anciennes capitales qui ne le sont plus, présentent les mêmes phénomènes.

Nous possédons une histoire financière soignée de la commune de Turin, publiée en 1901, pour le compte de l'administration

(1) *Annuaire statistique de la Belgique*, 1901, page 263.

(2) L'accroissement des dépenses de la Ville de Paris après 1813, a été le suivant :

Années	Dépenses effectives millions de francs
1813.....	23
1869.....	168
1887.....	257
1896.....	397

GASTON CADOUX : *Les Finances de la Ville de Paris de 1600 à 1900*, Paris, 1901.

Les chiffres de l'après-guerre sont véritablement énormes du fait de la dépréciation du franc.

Les dépenses des grandes villes dépassent aujourd'hui celles d'un grand nombre d'États. Londres et New-York ont plus de 7 millions d'habitants. Les dépenses de New-York en 1923 ont été de 429 millions de dollars, celles de Londres en 1917-1918, de 30,5 millions de livres sterling.

Les revenus de la ville de Paris pour 1923 ont été de 3.237 millions et les dépenses de 3.188 millions de francs.

municipale, elle-même. A Turin aussi, comme dans toutes les grandes villes, le phénomène de l'augmentation se présente sous la même forme (1).

30. L'Italie ne pouvait donc pas échapper à ce phénomène d'ordre général. L'on peut même dire qu'elle ait exagéré ses dépenses, rasant parfois les limites de la pression tribulaire la plus forte (2).

(1) Cette enquête prouve que, de 1797 à 1900, les dépenses se sont accrues de la façon suivante :

Années	Population	Dépenses	Dépense moyenne par habitant
1797.....	93.076	547.330,30	5,88
1825.....	107.338	1.024.814,98	11,21
1855.....	157.896	5.266.418,65	31,36
1875.....	217.806	10.696.981,26	49,11
1906.....	329.444	15.912.872,80	48,40

L'accroissement postérieur est encore bien plus grand.

Les dépenses publiques locales ont donc augmenté de presque 8 fois : alors qu'il est indubitable que la richesse privée des citoyens ne s'est pas agrandie dans des proportions identiques.

Il est intéressant à noter que de 1797 à 1900, les dépenses de police et d'hygiène pour chaque habitant sont passées de 1,10 lire à 6,44 liras ; celles de sûreté et de justice de 0,12 lire à 6,44 liras ; celles pour les travaux publics de 0,7 lire à 3,08 ; pour l'instruction publique de 0,7 à 7, 74. Les dépenses pour la bienfaisance se sont accrues assez peu, passant de 0,84 à 1,23 ; celles pour les cultes ont diminué de 0,16 à 0,05. Et ces chiffres indiquent mieux que tout autre chose les tendances qui se sont affirmées.

G. DEPANIS : *Attraverso ad un secolo di vita amministrativa, Torino 1797 à 1900*, Turin, 1901.

Les dépenses de la ville de Rome étaient en 1923, de 230,9 millions de liras ; celles de Milan en 1923, de 325,2 millions de liras.

(2) Les dépenses effectives de l'État et des pouvoirs locaux en Italie, ont augmenté de la façon suivante :

Années	États	Provinces	Communes
1863.....	930,4	25,7	236,4
1867.....	903,6	62,9	323,3
1871.....	1.059,2	74,6	325,3
1877.....	1.263,5	90,5	402,9
1884-1888.....	1.481,4	98,7	431,6
1891-1892.....	1.634,4	109,5	—
1899-1900.....	1.654,2	131,6	642
1907-1908.....	1.884,6	—	656,6
1913-1914.....	2.336,8	230	—

Les dépenses des provinces en Italie étaient évaluées en 1915 à 206 mil-

Nous ne pouvons pas faire remonter nos recherches pour l'Italie à une période antérieure à 1860. Il y avait, à ce moment, autant de budgets que d'États ; et comme les États changeaient fréquemment, non seulement de dynastie, mais aussi de territoire, tout grand noyau central étant absent, toute investigation est très difficile. Il ne faut pas oublier que, même du commencement du siècle à nos jours, tout essai devient inutile. Même si nous groupons les budgets des différents États (et ce ne serait pas une petite difficulté, puisque la plupart des gouvernements ne publiaient pas leurs budgets à cette époque), il ne serait pas possible d'établir une comparaison exacte ; la Lombardie et la Vénétie, par exemple, dépendantes de l'Autriche n'avaient pas de budgets autonomes.

En limitant toute recherche pour les raisons ci-dessus mentionnées, aux années postérieures à 1860, on découvre qu'en Italie aussi, l'accroissement des dépenses publiques a été continu pour l'État, comme pour les provinces et les communes ; en moins d'un demi-siècle le budget de l'État a presque triplé et les dépenses locales ont augmenté dans de plus fortes proportions encore (1).

L'accroissement des dépenses a été, en Italie, des plus rapides ;

lions de lres et en 1922 à 815,2 millions de lres (*Documenti sulla condizione finanziaria dell'Italia*, Rome, 1923). Il nous manque tout calcul concernant la dépense des communes où l'accroissement a été grand et où le désordre financier s'avère croissant. Dans treize villes qui ont en Italie une population supérieure à 100.000 habitants en 1912, les dépenses ont augmenté pour arriver à 284 millions de lres, et en 1923, elles s'étaient élevées à 1.215 millions.

(1) Les données précédentes ne doivent pas être comparées entre elles ; celles qui se rapportent aux dépenses de l'État sont tirées d'une brochure faite par le Ministère du Trésor (*Ragioneria Generale del Regno*) sur le budget du Royaume d'Italie dans les exercices financiers de 1862 à 1907-1908 (*Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1907-1908*), Rome 1909, et de l'*Annuario statistico*. Les chiffres se rapportant aux dépenses des budgets communaux et provinciaux ont été pris à des publications à la Direction générale des statistiques. Celle-ci n'a pas recueilli de données relatives aux budgets locaux de 1890, 1892, 1894 et 1896 et elle n'a pas recueilli non plus les budgets provinciaux pour plusieurs années. En 1884, fut introduite la nouvelle année financière, qui date du 1^{er} juillet au 30 juin : cependant les communes et les provinces ont conservé l'année solaire. Pour plus de simplicité, on a cru bon de mettre les chiffres les uns à côté des autres, sans tenir compte de la différence de l'année. Et ainsi de suite. Jusqu'en 1890, les dépenses des communes et des provinces apparaissent plus grandes qu'elles ne l'ont été, car elles contiennent les comptabilités spéciales et les fractions d'années qui ont été supprimées après 1871. Sur l'histoire du budget italien, voir PLEBANO : *Storia della finanza italiana*, Turin, 1899, et NITTI : *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-1897*, Naples, 1898, etc.

on peut même dire qu'il ne s'est pas arrêté pendant près de trente ans ; c'est seulement lorsque les dépenses eurent été poussées à leurs limites extrêmes que l'on constata, tout d'abord, un brusque arrêt et ensuite une lente diminution. Cependant, depuis quelques années, les dépenses sont en augmentation.

Il n'est pas douteux que l'accroissement des dépenses publiques ne soit un phénomène général ; mais il faut voir jusqu'à quel point il est réel et se rendre compte surtout de ce que les chiffres rapportés ont une valeur absolue ; et s'ils n'en ont pas, chercher de quels autres éléments il faut tenir compte pour les placer sous leur véritable jour.

SI L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES EST RÉEL

31. Léon Say a consacré quelques pages pleines d'intérêt, d'un de ses opuscules, qui eût en 1886 un grand retentissement, à démontrer que l'accroissement des dépenses constitue un mal universel (1) ; et il est évident que l'augmentation survenue si rapidement à l'époque où il écrivait, pouvait provoquer une inquiétude assez considérable. Les dépenses des États de toute l'Europe, qui étaient de 9.900.000.000 en 1865, avaient passé, en 1879 déjà, à 14.641.000.000. Les deux tiers de ces accroissements avaient été absorbés par le développement des dépenses des travaux publics et de l'instruction. La *maladie* semblait générale à Say : et il n'hésitait pas à croire qu'il s'agissait d'une véritable maladie, et même d'une maladie particulièrement dangereuse dans les pays démocratiques. Si les comparaisons faites à peu d'années de distance ont de quoi effrayer, la surprise peut être bien plus grande encore lorsque l'on considère les dépenses publiques des siècles passés et qu'on les compare à celles d'aujourd'hui. Certains écrivains, et surtout ces théoriciens allemands qui attribuaient (et attribuent encore ?) un caractère éthique à l'action de l'État, ont cru possible de prouver, par le phénomène de l'accroissement des dépenses publiques, un accroissement toujours grandissant de l'action de l'État. Cet accroissement des fonctions de l'État, qui se manifeste par l'augmentation des dépenses publiques, a même, ainsi que nous l'avons déjà observé, fait dire à M. Bluntschli et à différents autres, qu'il existe une tendance historique vers une étatisation progressive. Rien n'est moins vrai. L'augmentation des dépenses publiques est un phénomène plus apparent que réel,

(1) L. SAY : *Les finances de la France sous la Troisième République*, Paris, 1900, tome III. L'opuscule en question s'y trouve reproduit : *Comment nos contributions ont été dépensées depuis quatre-vingts ans de 1800 à 1886* : « La progression des dépenses budgétaires est véritablement effrayante, si on compare au présent, l'avenir, que nous ménage une politique indifférente à l'équilibre des budgets. »

si l'on considère le passé. Une augmentation véritable n'a été enregistrée qu'à partir du début du XIX^e siècle jusqu'à nos jours ; encore est-elle infiniment moindre qu'on ne se l'imagine.

Les chiffres relevés peuvent tromper. Dans les faits économiques, disait Bastiat, il est des choses que l'on voit et d'autres que l'on ne voit pas, du moins au premier coup d'œil. Et, en matière de dépenses publiques, de budgets, il ne faut jamais s'arrêter aux apparences extérieures.

Pour voir si l'action de l'État est aujourd'hui plus considérable que par le passé, et si l'assouvissement des besoins collectifs exige aujourd'hui, et proportionnellement, une plus grande quantité de richesse, il faut effectuer son calcul de façon à éviter les erreurs où l'on tombe souvent. En comparant les budgets du passé, il faut effectivement tenir compte : 1^o de la quantité des prestations personnelles ou en nature ; 2^o de l'extension territoriale de l'État aux différentes époques que l'on compare ; 3^o de la population ; 4^o de l'état de la richesse privée ; 5^o des variations de la valeur monétaire. Ces comparaisons ne sont possibles que si l'on observe ces conditions ; elles restent stériles et ne peuvent donner de résultat.

32. Il n'est pas possible de comparer la finance des régimes féodaux avec la finance moderne. La première était basée sur les contributions en nature, sur les prestations personnelles et sur les revenus des domaines ; la finance d'aujourd'hui est essentiellement basée sur les revenus de droit public, taxes et impôts, et tout particulièrement sur ces derniers. La quantité de prestations personnelles est aujourd'hui presque minime ; elle représentait jadis, à la paix comme à la guerre, la contribution la plus importante.

Les travaux publics, en général, n'étaient pas effectués d'autre façon. Dans la période féodale, chaque feudataire envoyait, en temps de guerre, un certain nombre de soldats à son suzerain. Les formes de prestations les plus diverses étaient en vigueur ; mais elles étaient partout en très grand nombre. A l'exception du service militaire, qui est court, et qui a de plus en plus tendance à se réduire au minimum, et à l'exception du jury, il n'existe pas aujourd'hui, pour ainsi dire, d'autre forme de prestation personnelle (1).

(1) Cf. Dans le nombre : VAITZ : *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2^e édition, volume II, pages 246-336 ; SCHUPFER : *Manuale di storia del diritto italiano*, 2^e édition, pages 367-410 ; VERITZY : *Etude sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*, Paris, 1878, etc. ; SALVIOLI, dans

D'autre part, il nous arrive souvent de parler d'une Russie, d'une Allemagne, d'une Italie, d'une Angleterre, d'une France, comme si ces termes avaient toujours représenté les mêmes grandes unités territoriales. Or, on sait que la formation des grands États est un phénomène récent qui a coïncidé avec les grandes découvertes géographiques et avec les formes nouvelles des transports et du commerce international. C'est un processus unitaire, lent qui a déterminé la formation territoriale des États actuels. La France d'Henri IV n'était pas la France d'aujourd'hui, et moins encore celle de Philippe le Bel. De même, la Grande-Bretagne actuelle n'est-elle pas celle qu'elle était au temps de Cromwell. Et ce n'est pas seulement la distribution des États et leur position respective, mais aussi la distribution des langues et des races qui a subi de sérieuses modifications au cours des siècles derniers : les peuples de langue allemande ne sont pas seulement relativement plus nombreux aujourd'hui que jadis, mais ils occupent un territoire bien différent de celui qu'ils ont occupé.

33. Mais ce qu'il y a de changé, c'est avant tout le nombre des hommes. Le xix^e siècle représente peut-être, dans l'histoire du monde, la période d'accroissement la plus formidable que l'on ait jamais enregistrée. La population actuelle est infiniment plus considérable que celle du passé : et le monde n'a peut-être jamais porté la moitié de l'immense quantité d'hommes qui le foulent aujourd'hui. L'Europe avait, au début du xix^e siècle, la moitié des habitants qu'elle eut à la fin : et l'on peut dire que, pour une part plus grande ou plus petite, tous les pays qui la composent se sont accrus formidablement pour le nombre des habitants.

sa : *Storia del diritto italiano*, 3^e édition, page 194, écrit : « Chez les Longobards, comme plus tard, chez les Francs, l'armée ne coûtait rien, ni au roi, ni à l'État ; les hommes libres étaient obligés de s'équiper et de subvenir à leurs besoins, d'assurer la police ou la garde, de prêter leurs hangars et leurs voitures et, par la suite, les propriétaires du sol furent tenus d'équiper et d'entretenir leurs hommes. Les grands travaux de routes, de ponts, de canaux, etc..., étaient à la charge des propriétaires ; la justice ne coûtait rien au roi, mais lui rapportait de l'argent sous forme d'amendes ; la bureaucratie n'était pas rétribuée ; les ambassadeurs, qui étaient, pour la plupart, de hauts dignitaires ecclésiastiques, voyageaient à leurs frais ; la bienfaisance restait à la charge des particuliers. Les dépenses se réduisaient donc à certains frais personnels et fort peu complets, parce que le roi et le maire de palais avaient, en voyage, le droit de prendre pour eux et pour la Cour tout ce qu'ils voulaient ; et puis, les dépenses personnelles se confondaient avec les dépenses publiques, pour la même raison qui ôtait toute distinction entre l'impôt public et le revenu royal. »

L'Angleterre, par exemple, n'est point seulement bien plus riche, mais encore bien plus peuplée que par le passé. Il est probable qu'en l'an Mille, toutes les Iles britanniques ensemble n'avaient pas 3.500.000 habitants (1). L'Angleterre et le Pays de Galles n'avaient que 5.500.000 habitants en 1688, 6.000.000 en 1740, et un peu moins de 9.000.000 en 1801 (2).

Aujourd'hui, selon les données les plus récentes, la population de la Grande-Bretagne est, au 19 juin 1921, de 44.045.739 habitants, et celle de l'Angleterre et du Pays de Galles seule, de 37.885.242.

Sans doute, la Suède a-t-elle vu augmenter ses dépenses publiques ; mais à son tour, sa population s'est accrue rapidement. Elle avait à peine 900.000 habitants en 1570 : mais en 1700 elle avait presque atteint 1.500.000, 2.500.000 en 1919, 5.815.000 en 1918. La population de la Norvège a passé de 1800 à 1910, de 885.000 habitants à 2.391.782 ; la population de la Prusse de 13.707.000 habitants en 1800 a passé à 38.000.000 en 1910 ; la population de l'Italie, qui était, en 1800, de 17.000.000 d'habitants, était, en 1921, de plus de 40.000.000 (3). La France qui, en 1904, avait 38.200.000 habitants, en avait 20 au début du XVIII^e siècle, et moins de 25 au temps de la révolution, a aujourd'hui (dénombrement de la population de 1926), avec les territoires annexés après la guerre, une population de 40.743.851 habitants (4).

Certaines nations européennes ont plus d'habitants que n'en avait l'Europe tout entière au temps de Charlemagne.

34. Cependant, s'il est vrai que la population s'est accrue, la richesse s'est accrue bien plus encore. Le revenu annuel de chaque nation a augmenté en Europe d'une manière extraordinaire ; et de façon presque imprévisible pendant le XIX^e siècle aux États-Unis d'Amérique. Il est probable qu'aucun pays n'ait atteint même maintenant le degré de richesse suffisant à assurer un niveau d'existence élevé à la grande masse des citoyens ; mais, si hasardeux que soient de tels rapprochements, l'on peut dire qu'un

(1) PARETO : *op. cit.*, § 211.

(2) G. KING dans : DAVENANT : *Political and commercial works*, II, 184, J. R. S. S., XLIII, 462 ; CUNNINGHAM : *The growth of english industry and commerce in modern times*, Cambridge, 1872, page 699.

(3) Suède, vol. I ; Norvège (publications faites pour l'Exposition de Paris (1900).

(4) LEVASSEUR dans son *Histoire de la population française*, déclare qu'en la Gaule avait, au temps de César, de 6 à 9 millions d'habitants.

Anglais ou un Français (1) sont bien plus riches aujourd'hui, qu'il y a deux siècles. La richesse de tous les pays de l'Europe s'est accrue, au cours du XIX^e siècle, dans une proportion qui n'a point d'équivalent dans le passé. Les progrès atteints par la technique industrielle avaient été en 1914 si prodigieux, que le bas prix des produits coïncidait avec la plus forte rétribution du travail. Certains pays où, comme en Suède par exemple, l'augmentation de la richesse a été plus considérable, nous donnent véritablement l'occasion de voir la fortune de chaque habitant augmenter dans une mesure bien plus forte que sa contribution aux dépenses de l'État et des pouvoirs collectifs.

Le revenu des citoyens français s'est singulièrement accru. D'après les recherches effectuées par la Direction générale des impôts directs, le revenu de la fortune immobilière est passé de 1.440.000.000 en 1791, à 4.671.000.000 en 1879. Le revenu mobilier évalué par Delai-d'Agier à 1.050.000.000 en 1791, était d'après Wolowski de 6.000.000.000 en 1881. Les calculs postérieurs ont indiqué un accroissement excessivement rapide ; M. Peytral, dans un projet de loi présenté le 30 octobre 1888 à la Chambre des Députés, évaluait le revenu national à 16.000.000.000 ; De Foville, plus tard, à 20.000.000.000 environ ; A. Coste à 22.500.000.000 ; et le revenu national même calculé en or est bien plus élevé aujourd'hui. L'accroissement de la richesse dans les pays qui ont

(1) Le revenu annuel de l'Angleterre a subi les variations suivantes :

	Millions de livres sterling
En 1700 (selon DUDLEY BAXTER), il était de.....	53
» 1774.....	150
» 1815-1820.....	350
» 1868-1879.....	360
» 1891 (selon A. L. BOWLEY), il était de.....	1.611

Selon les données fournies par la statistique officielle suédoise, les dépenses supportées par l'État de 1866 à 1898, auraient eu, comparativement avec le revenu moyen de chaque habitant, le développement suivant :

Revenu moyen par habitant	En couronnes	Dépenses de l'État (moyenne par habitant) en couronnes
1866-1870.....	66	11
1876-1880.....	97	17
1886-1890.....	118	19
1891-1895.....	134	21
1898.....	167	25

le plus avancé est tel, que quelque vertigineux qu'il soit, celui des dépenses publiques ne le dépasse pas de beaucoup. Il est bien évident que ce qui a été dit de la Suède, et qui peut être dit aussi de la Grande-Bretagne, des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne, de la Suisse et de la Belgique, ainsi que des pays les plus riches, ne peut pas être dit d'autres pays où la réalité a prouvé que les dépenses publiques se sont accrues avec plus de rapidité que la fortune des habitants.

35. Il faut donc étudier le problème de l'accroissement des dépenses publiques, non point sous son aspect extérieur, mais dans sa réalité économique. *Proportionnellement* à leur fortune, les citoyens d'un pays moderne donnent-ils plus aujourd'hui, ou donnaient-ils plus dans le passé ? Voilà la question que l'on doit examiner ; car il est absolument inutile de savoir si la quantité de monnaie que donnent les citoyens est aujourd'hui plus ou moins considérable qu'elle ne l'était jadis.

Tous les calculs s'accordent à prouver, que la monnaie a perdu une partie assez importante de sa puissance d'achat. L'or n'a plus aujourd'hui la même valeur que dans le passé, puisque, avec une quantité identique de monnaie, il n'est plus possible aujourd'hui d'acheter autant d'objets qu'on ne le pouvait jadis. Et si le moment n'est pas encore venu de dire, avec le fabuliste, *comment en un plomb vil l'or pur s'est changé*, il est certain que la baisse de sa valeur a été rapide.

Pendant de nombreux siècles, les princes et les gouvernements n'ont fait que de réduire sans cesse leur monnaie par le fait qu'ils diminuaient la quantité de métal qui était en elle, tout en prétendant conserver intacte leur valeur. La *livre* de Charlemagne était une véritable livre d'argent, et ce n'est qu'à la suite de réductions successives que l'on a donné à la *lira* italienne et au *franc* français le poids de cinq grammes. De Foville et d'Avenel ont montré comment, de 1258 à 1793, la *livre-tournoi* française a subi 366 variations. La *livre* qui, de 1259 à 1278, valait 20,26 francs, valait à peine 0,99 franc de 1785 à 1795 (1).

Ces modifications peuvent être étudiées et calculées sans diffi-

(1) DE FOVILLE : *op. cit.*, chapitre XXII : Un ouvrage classique est celui de N. DE VAILLY : *Mémoire sur les variations du livre-tournoi depuis Saint Louis*, Paris, 1857 : « Au fond, les princes du moyen âge, gros et petits, clercs ou laïques, s'estimaient maîtres du numéraire, comme d'une portion de leurs domaines, se livraient sans scrupules à la pratique des deux sortes de fausse monnaie que je viens de dire ». D'AVENEL : *Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées*, etc. ; Paris, 1894, vol. I, page 51. Les deux formes préférées de falsification concernaient l'une, la *nature* du métal, l'autre la *valeur* qui lui était attribuée.

culté. Ce qui est plus grave, c'est que non seulement les monnaies, fort souvent contiennent, tout en gardant les mêmes noms, une quantité de métal plus faible : mais la valeur d'achat du métal lui-même a diminué. Au temps de Charlemagne, une même quantité de métal avait une valeur neuf fois plus grande qu'aujourd'hui ; elle pouvait, par conséquent, être échangée contre une quantité de choses neuf fois plus importante : elle avait six fois plus de valeur au temps de Charles VIII ; trois fois plus à la moitié du XVIII^e siècle (1).

Les citoyens français qui donnaient, au temps de Charles VIII, selon toute apparence la somme de un franc, donnaient, au pair, six francs de monnaie actuelle.

Ensuite, les métaux précieux n'avaient pas seulement une valeur bien plus considérable, mais à certaines périodes, leur rareté extrême déterminait un accroissement extraordinaire du taux de l'intérêt. C'est ainsi que l'on peut voir, si l'on se rappelle ce que pouvait procurer l'argent, que celui qui donnait 1.000 francs à l'État faisait en réalité un sacrifice que l'on ne peut presque pas comparer, et qui vaut aujourd'hui de 5.000 à 6.000 francs.

Pendant et après la grande guerre européenne de 1914 à 1918, tous les États, à une échelle différente, ont abusé de l'émission de papier-monnaie. Le papier a donc perdu de sa valeur. Dans

(1) D'après LEBER (*Appréciation de la fortune au Moyen âge*), Paris, 1847, les variations de la valeur monétaire ont été les suivantes de 1850 à 1890

Années	Valeur de la monnaie
850.....	9
1375.....	3
1500.....	6
1600.....	2 1/2
1750.....	3
1890.....	1

D'après D'AVENEL, si 1 représente la valeur actuelle de la monnaie (*Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées*, etc., tome I, page 32), les variations survenues de 1600 à 1800, sont exactement les suivantes :

De 1601 à 1625.....	3.00
» 1626 » 1650.....	2.50
» 1651 » 1675.....	2.00
» 1676 » 1700.....	2.33
» 1701 » 1725.....	2.75
» 1726 » 1750.....	3.00
» 1751 » 1775.....	2.33
» 1775 » 1790.....	2.00

certains pays, les prix ont augmenté de 250 à 300 %, dans d'autres, de 600 à 700 %. Ainsi, notre monnaie actuelle rend-elle presque impossible des comparaisons avec le passé.

Mais le taux de l'intérêt était tel, dans le passé, que celui que le paiement de ses impôts obligeait à contracter un emprunt, pouvait souvent se considérer comme ruiné. Avant le xv^e siècle, il était souvent difficile, surtout pour des valeurs mobilières, d'emprunter au-dessous de 20 et même de 25 % ; et, fréquemment l'on considérait comme normaux, des emprunts contractés à des taux infiniment supérieurs (1).

Mais voici qu'un autre phénomène vient à déplacer les résultats qui avaient semblé naître de cette comparaison.

En examinant tout cela, et en considérant l'entité des revenus budgétaires ; en tenant compte des services personnels ; en observant les variations territoriales ; en comparant enfin les budgets du passé avec ceux d'aujourd'hui, et en divisant ces derniers ou en multipliant les premiers par le rapport qu'il y avait aux périodes que l'on compare, au point de vue de la population, de la richesse, de la puissance d'achat de la monnaie, on verra que nous donnons à l'État et à tous les organes de la vie collective, des sommes qui ne sont pas seulement plus grandes que dans le passé, comme il a été dit, mais parfois au contraire, même plus petites.

Il n'existe donc pas, et il n'a jamais été possible de vérifier un processus d'*étatatisation progressive*, comme d'aucuns l'ont prétendu : du reste, un processus semblable ne pouvait même pas s'effectuer de façon progressive. Peut-être y a-t-il même des pays où, si nous tenons compte de tout ce qui a été dit, les citoyens donnent aujourd'hui à l'État, *proportionnellement* moins que dans le passé ; et cela, malgré que presque partout l'on paye maintenant infiniment plus qu'auparavant. En tous cas, s'il est excessivement difficile d'établir des comparaisons avec des sociétés très lointaines, on peut bien en établir avec celles qui sont proches de nous. L'on est obligé alors de reconnaître que, depuis un siècle, toutes les dépenses publiques, les dépenses d'État, les dépenses locales se sont accrues dans une mesure bien plus grande que par le passé, grâce au développement de la solidarité que déterminent les faits les plus divers. Les accroissements du

(1) « L'intérêt mobilier a varié au moyen âge, en France, autant qu'on en peut juger par un assez grand nombre d'exemples choisis dans diverses provinces, de 10 à 45 %, en moyenne ; aussi, entre 20 et 25 % ; mais plus près de 20 que de 25 ». D'AVENEL : *op. cit.*, vol. 1, page 81.

xix^e siècle sont véritablement réels et, en dépit du développement extraordinaire de la richesse, les citoyens ont à supporter, d'une façon ou d'une autre, des charges de plus en plus lourdes.

36. Ni les variations dans la valeur de la monnaie, ni les variations des revenus ne suffisent à expliquer les accroissements que l'on constate depuis plus d'un demi-siècle. Les budgets de la France, de l'Angleterre ou de la Russie, augmentent d'une année à l'autre de dizaines, et parfois de centaines de millions. Or, ces accroissements sont réels : et cela par le fait que les conditions restrictives indiquées ci-dessus ne sont pas importantes ou sont, tout au moins, fort négligeables (1). Qu'est-ce qui détermine donc ces accroissements qui sont une cause d'inquiétudes vives et qui, souvent, rompent l'équilibre des budgets les mieux établis ? Les accroissements survenus pendant le xix^e siècle, et surtout dans la seconde moitié, sont réels et proviennent principalement

a) de l'accroissement continu des dépenses militaires. Les chiffres recueillis et publiés avec tant de soin par de Bloch, dans son œuvre fameuse qui provoqua l'initiative du Tzar de Russie en faveur de la paix, sont vraiment inquiétants. Dans l'espace de 50 ans, les dépenses militaires se sont accrues presque partout avec une rapidité pour ainsi dire fantastique ; et cet accroissement a été aussi rapide dans les pays républicains que dans les pays monarchiques. Même dans les pays les plus libres, en Angleterre, en Suisse, en Suède, etc., cette progression a pris des formes que l'on ne retrouve même pas dans les pays à régime absolu. Les guerres étaient bien plus nombreuses dans le passé ; mais on dépensait beaucoup moins, à commencer pour les armes et pour l'équipement des soldats. Un bout de fer sur un javalot de bois était une lance ; les armes et les instruments de guerre étaient généralement simples. Les armements modernes sont presque toujours très coûteux ; un grand canon d'acier coûte souvent davantage que l'équipement d'une forte troupe de

(1) C'est dans les pays où la richesse s'est accrue le plus fortement, que les dépenses publiques ont subi, elles aussi, l'augmentation la plus considérable. Selon BULLOCK : *loc. cit.*, l'on a pu constater, aux États-Unis, l'accroissement suivant dans l'espace de dix ans :

	1890	1908	Accroissement 0/0
Richesse	65.037.000.000	94.000.000.000	44
Dépenses	297.736.000	487.713.000	63,0
Richesse par habitant.....	1.036	1.232	109
Dépenses par habitant.....	4,75	6,30	34,5

soldats antiques. La plus grande flotte militaire d'Athènes coûtait probablement moins qu'un seul navire de guerre moderne. Ensuite, les armées permanentes n'existaient presque pas jusqu'aux guerres de Napoléon. Les armes constituaient la profession d'une minorité ; et d'autre part, l'éducation militaire se faisait plus facilement. Les dépenses étaient donc minimales par rapport à leur continuité ; l'on guerroyait plus, mais on dépensait moins ; tandis que la paix elle-même est plus coûteuse chaque année pour les grands États, que ne l'était la plus grande guerre de l'antiquité. La guerre européenne de 1914 à 1918 ressemble plutôt à un cataclysme social. Elle a bouleversé l'Europe en y déprimant pour longtemps toutes les conditions d'existence.

b) par les *grands travaux publics*. Il y a presque un siècle que l'emploi de la vapeur et plus tard de l'électricité comme force motrice, et l'introduction à une vaste échelle du télégraphe électrique et du téléphone ont déterminé d'immenses dépenses publiques. Il n'y a pas au monde, d'exemple d'une transformation comparable à celle qui a été réalisée dans les moyens de transport et de communication. C'est ainsi qu'en dépit de l'énorme développement de la richesse dans certains pays, le prix du capital persiste à se maintenir élevé pour sa transformation en travaux publics. L'État, dans de nombreux pays, a édifié pour son propre compte, en dehors des voies publiques qui, au début du XIX^e siècle étaient presque partout fort insuffisantes, des dizaines de milliers de kilomètres de chemins de fer, et partout, des dizaines ou des centaines de milliers de kilomètres de télégraphe électrique et de téléphones.

c) par l'*accroissement des dettes publiques*. Il est vrai que l'on fait des dettes parce qu'il faut faire des dépenses ; mais le contraire est vrai aussi, c'est-à-dire que l'on pourrait éviter un grand nombre de dépenses s'il n'y avait pas de dettes publiques. Et quel n'a pas été l'accroissement des dettes de l'État ! Le 23 septembre 1800, le capital nominal de la dette française était de 713.006.000.000 (d'après De Foville) ; en 1891, il était déjà de 30.170.000.000 (d'après Pelletan) ; en 1914, il était évalué à 32.455.000.000. Au 31 mars 1926, la dette intérieure de la France était, à cause de la guerre, de 287.699.000.000 de francs-papier et sa dette étrangère, de 36.574.000.000 de francs-or. L'on peut constater partout, dans des proportions différentes, un accroissement énorme.

Il n'est presque pas de pays où l'on n'ait eu recours dans une large mesure, trop large souvent, aux dettes publiques. Il semblerait que, parmi les grands États de l'Europe, l'Angleterre seule

représentât une heureuse exception ; elle jouissait, en effet, de conditions naturelles extraordinairement favorables et pouvait, sans effort, destiner une partie de ses revenus à amortir les vieilles dettes, plutôt qu'à en contracter de nouvelles. Mais la guerre a fait, qu'elle aussi a, aujourd'hui, une dette énorme, la plus grande même des dettes européennes ;

d) par le *développement, sous toutes les formes, de la prévoyance sociale*, pour lesquelles l'action de l'État s'est accrue. L'action de l'État était dirigée jadis dans le but de réprimer les formes les plus graves des maux de la société, plutôt qu'à les prévenir : aujourd'hui, les conditions de la société sont non seulement changées, mais le développement même des connaissances conduit à suivre un chemin tout différent. Quand l'action se limitait à soigner le mal ou à l'atténuer, il était possible d'avoir recours à l'initiative privée ; les hôpitaux, les œuvres de piété, les refuges faits pour soigner ou pour atténuer les maux qui frappent les yeux et l'esprit pouvaient surgir grâce à des initiatives de particuliers. Mais l'action privée ne porte pas, en général, sur des formes préventives. Ainsi, les mesures hygiéniques ou sanitaires destinées à prévenir les maux, ne peuvent-elles être prises que par l'État et par les administrations publiques locales. En tant que phénomène général et volontaire, la prévoyance exige un développement trop grand de la culture et de la morale, pour qu'elle puisse jamais être réalisée complètement ;

e) par la *participation toujours croissante des classes populaires à la vie publique*, à cause de laquelle le gouvernement et les pouvoirs locaux ont dû entreprendre des services qui n'étaient pas auparavant jugés d'utilité publique, ou qui, en tous les cas, avaient été négligés. Il est vrai que l'accroissement des dépenses publiques est également survenu, et parfois dans une mesure plus forte, dans des gouvernements absolutistes que dans des gouvernements libéraux ; mais on ne saurait nier que ces derniers aient bien souvent donné le ton. Un gouvernement national, disait en 1832 de Rémusat à la Chambre française, n'est pas souvent économe (1). On a vu très souvent des pouvoirs

(1) L. SAY : *op. cit.*, volume II, page 93. « On a vu souvent, disait de Rémusat, le pouvoir absolu coûter peu en argent aux peuples. S'il n'a pas la manie des conquêtes, il est difficile que ses fantaisies minent une nation. Pour se maintenir, il réduit les impôts et néglige les intérêts publics... »

Cela était souvent vrai : mais il est vrai également que les démocraties sont souvent très dépensières. L'aversion des gouvernements absolus à augmenter les impôts fut bien comprise par SCIALOJA : *I bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi*, Turin, 1858, pages 51-52.

absolus coûter peu aux peuples et, pour se maintenir, réduire encore les impôts et négliger le bien public. Puisqu'aujourd'hui le contrôle est infiniment plus sérieux qu'il ne l'était dans le passé, que les dépenses des souverains sont distinctes des dépenses publiques, et que, d'autre part, elles sont nettement séparées les unes des autres dans les budgets, l'impôt ne doit plus être considéré comme une perte ; et les dépenses sont vraiment, pour la plupart, des dépenses publiques, dans ce sens qu'elles sont effectuées dans l'intérêt du public. Les gouvernements constitutionnels, héritiers des vieilles constitutions autoritaires, ne permettent plus que l'on considère l'administration comme un ennemi, l'impôt comme une flagellation et l'argent que l'on donne à l'État comme de l'argent perdu. Il est fort difficile désormais, de faire une distinction nette entre le gouvernement et le pays ; et si l'on exalte parfois l'un contre l'autre, c'est en négligeant entièrement les éléments de tout jugement, que l'on réalise cette différence. En tous cas, il est indéniable que les classes populaires, par leur participation plus large au gouvernement, imposent des dépenses dont il n'y avait pas d'exemple auparavant ou qui étaient des plus réduites : dépenses pour l'instruction obligatoire et la culture populaire, dépenses d'hygiène et de prévoyance sociale, assurances obligatoires, etc., qui, elles non plus, n'existaient pas auparavant. L'extension du principe social dans la politique des États modernes n'est pas la dernière cause de l'immense accroissement des dépenses. Et c'est pour cela que l'on constate un phénomène qui, autrement, eût été impossible, la tendance fréquente de l'individualisme vers le césarisme : il croit, dans la pratique, que de cette façon seule, les principes de liberté peuvent atteindre leur plein développement et les pouvoirs de l'État être réduits.

Ce sont donc toutes ces causes, et en particulier ces nouvelles conditions, qui ont déterminé, depuis un siècle, un accroissement réel des dépenses publiques (1).

(1) Sur l'augmentation des budgets modernes, cf. en dehors des écrivains cités : LEROY-BEAULIEU : *Traité*, vol. II, chap. VI ; GEFFCKEN : *Les dépenses publiques de l'Etat* dans B. d. E., III, vol. IV ; *Correspondance relating to the budgets of various contries*, Londres (par les soins du Cobden club), 1877 ; GRAZIANI : *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Modène, 1877 ; SITTA : *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Ferrare, 1893 ; A. WAGNER : *Finanz* ; CONIGLIANI : *L'aumento apparente delle spese pubbliche*, Milan, 1890 ; et aussi les œuvres citées dans les livres de TANGORRA, FLORA, JÉZE, etc.

DE LA COMPARAISON EN MATIÈRE FINANCIÈRE

37. Les principes de logique statistique relatifs à la comparaison doivent être appliqués avec une grande rigueur en matière financière. Leur oubli est, trop souvent, une des grandes causes des erreurs si fréquentes où tombent les écrivains politiques et surtout les chambres législatives. Les comparaisons impressionnantes que l'on fait à toute occasion sont souvent fantaisistes, et les chiffres dont on abuse n'expriment même pas l'approximation. Combien de fois n'a-t-on pas dit qu'en Angleterre, l'État n'empiétait pas sur le champ de l'activité privée ; et de telles affirmations se basaient sur les dépenses de l'État. Il suffisait d'examiner les dépenses des pouvoirs locaux pour comprendre que la fonction collective était exercée par ces derniers dans la mesure la plus large ; mais dans le fond, il n'y avait pas grande différence entre ce phénomène et ceux d'autres pays.

La comparabilité des données, la quatrième des règles de logique statistique de Quetelet, est trop souvent violée en matière de finance, surtout par les hommes politiques. Il s'agit donc de mettre en garde contre l'abus de la comparaison, les données que l'on compare étant souvent obtenues au moyen de méthodes non uniformes à cause de différences d'ordre législatif, et de différences de conditions et de situation. En règle générale, il n'est possible de comparer entre eux que des termes homogènes et uniformes. Qu'il s'agisse de comparer des données relatives à différents lieux dans la même unité de temps ou dans une succession de temps identiques, il faut qu'il y ait, entre les données que l'on compare, une homogénéité intrinsèque (*qualité, mesure*) et extrinsèque (*lieu, temps*) ; il faut, en outre, afin que ces données aient leur juste valeur, que l'on tienne compte de toutes les causes de variation. L'on éviterait toute une série d'erreurs en suivant les justes préceptes de la logique et de la statistique. Que la comparaison s'effectue d'objet à objet, de temps à temps ou de lieu à lieu, elle doit être toujours effectuée avec les plus

grandes précautions ; et l'on doit tenir compte des variations que déterminent les lois ou des conditions particulières de chaque pays.

38. Il faut, avant tout, que *les données soient obtenues par un même moyen* ; ainsi, n'est-il pas possible de comparer le budget français au budget anglais, sans tenir compte de ce que le premier est un budget de compétence et le second un budget de caisse. De même, dans une statistique internationale, ce serait une faute de méthode que d'examiner, pour un pays, les budgets de prévision et pour un autre les budgets consomptifs ; ou de comparer un budget ancien auquel manquent généralement les frais de recouvrement et d'administration des impôts, avec un budget moderne où celles-ci figurent.

Il faut, en outre, que les données expriment le même phénomène. Si l'on veut, par exemple, calculer quelle part de leur fortune les citoyens d'un pays consacrent à la satisfaction des besoins d'ordre collectif, il n'est pas possible de comparer les budgets d'un État unitaire avec ceux d'un pays fédéral, un pays centralisé avec un pays décentralisé et où la vie locale est intense. Et c'est précisément en partant de cette erreur que l'on a toujours dit, avec une exagération évidente, que l'État, en Angleterre, laisse plus de liberté qu'ailleurs aux initiatives individuelles ; il suffit d'examiner les dépenses des pouvoirs locaux pour voir comment (fait absolument unique) ces derniers dépensent en situation normale presque autant que l'État. Il importe souvent assez peu au contribuable de payer à l'État ou aux pouvoirs locaux ; il faut donc tenir compte de tous les sacrifices qu'il supporte pour les uns et pour l'autre, si l'on veut vraiment voir toute la charge qui est la sienne.

L'obligation de comparer des données autant que possible unificables et homogènes est évidente : Il faut aussi comparer les données de telle sorte que *les causes de variation* soient indiquées avec précision. Ainsi, par exemple, la comparaison du budget d'un État fédéral avec celui d'un État unitaire est-elle absurde ; elle est également absurde, si elle n'est pas faite avec toutes les précautions nécessaires, la comparaison entre le budget d'un État, dans lequel les dépenses d'administration et de gestion sont très grandes à cause d'industries ou de services publics importants, avec celui d'un État qui n'a que peu de services à caractère industriel. Le budget prussien de prévision comportait par exemple, comme dépense d'exercice d'administration et de perception de toutes les branches des revenus, quelques milliards ; il suffit de remarquer que la Prusse dirigeait, pour son compte, le plus

grand domaine foncier et industriel d'Europe et qu'elle administrait directement un immense réseau ferroviaire ainsi que des mines, des salines, des forêts, etc., pour comprendre comment le budget prussien ne pouvait, en aucune façon être comparé au budget anglais, italien ou français, si l'on ne tenait pas compte d'abord de la différence de situation et des causes de variation particulières à chaque budget. De même, si l'on compare les dépenses de la France avec celles d'autres pays, il faut tenir compte, par exemple, de ce que jadis, le budget de la République était réuni à celui de l'Algérie, et qu'aujourd'hui il en est séparé. Quand on observe l'évolution d'un impôt, il s'agit de n'émettre aucun jugement avant de connaître les causes des variations. Par exemple, le plus fort rendement d'un impôt peut être dépendant d'un plus grand développement de richesse, mais il peut dépendre aussi d'autres causes, grâce auxquelles la fortune des citoyens ne s'accroissant pas ou diminuant même, le rendement de l'impôt est plus considérable : telles sont, par exemple, les lois qui augmentent le taux de l'imposition.

39. Il faut enfin que *les données soient adéquates à l'importance du phénomène qu'il s'agit de démontrer*. Pour voir quel est le poids supporté par les contribuables d'un pays par rapport à ceux d'un autre, il serait par trop simpliste et sommaire de diviser le chiffre des revenus de l'État par le nombre des habitants. Il faut, avant tout, examiner la nature des revenus ; ce sont des choses fort différentes entre elles que les revenus domaniaux, celles pour les services publics, les taxes et les impôts. Cependant, la comparaison reste difficile quand bien même les revenus auraient été séparés les uns des autres. Il importe peu, en effet, lorsqu'on mesure la charge des impôts, de savoir combien donne chaque contribuable dans différents pays, ou à différentes époques dans le même pays ; ce qu'il importe de savoir, c'est combien il donne proportionnellement à son revenu. Quelle est la part de revenu que chaque contribuable doit donner à l'État et aux pouvoirs locaux ? Pour répondre à une de ces questions, il faut procéder souvent à une série de travaux de statistique extrêmement complexes : et ce sont précisément les personnes trop simples et ignorantes qui répondent ou croient y répondre avec la plus grande facilité. L'on ne peut pas, en comparant simplement les budgets d'un État avec ceux d'un autre, voir par exemple, combien un pays dépense pour son instruction. Dans certains pays, les dépenses pour l'instruction primaire et même technique sont en tout ou en partie à la charge des communes et ce sont les dépenses d'instruction publique les plus considérables. Enfin,

si l'on veut démontrer combien un pays dépense comparativement à d'autres dans un but militaire, il ne suffit pas de prendre un seul budget militaire et de le comparer à d'autres, mais il faut les prendre tous. Ainsi, par exemple, est-il parfaitement absurde (et combien employé !) ce procédé qui consiste à comparer entre elles les dépenses des ministères de la guerre en France, en Italie et en Suisse. On dépense beaucoup pour la guerre, en France, mais un grand nombre de frais sont dus à la marine de guerre, et ainsi, dans des proportions moins grandes, en est-il de l'Italie ; l'Angleterre, par contre, pays insulaire, ne dépensait que peu pour son armée jusqu'à ces dernières années ; mais elle concentrait tous ses efforts dans sa marine de guerre. En Suisse, toutes les dépenses vont à l'armée ; la Suisse n'ayant pas de mer, ne peut pas avoir de flotte. Pour connaître les *dépenses militaires*, il faut ainsi comparer les dépenses de guerre et celles de la marine et de l'aviation et réunir tous les budgets militaires. Mais ce n'est pas tout. Il faut examiner le contenu de ces budgets avant de les comparer. Or, les budgets du Ministère de la guerre en Italie, sont loin d'exprimer simplement des dépenses de caractère militaire. En dehors de la masse énorme des pensions militaires qui ne figurent pas dans les autres pays au budget de la guerre, il y a l'immense dépense pour les carabiniers royaux, ce qui représente en réalité des dépenses de sûreté publique, qui dans certains États, sont à la charge du Ministère de l'Intérieur, ou qui ne figurent même pas au budget de l'État, étant à la charge des pouvoirs locaux.

Ainsi la comparaison doit-elle être toujours effectuée avec la plus grande circonspection et entourée de toutes les précautions requises, sans quoi elle perd toute portée scientifique et ne peut servir qu'à impressionner les chambres législatives ou à étonner le public, non moins avide d'impressions, qui lit les rubriques des journaux politiques (1).

(1) Sur les règles de la comparaison, cf. en général : les manuels de statistique et en particulier ceux de : A. L. BOWLEY, BERTILLO, G. von MAYR, etc., ainsi que MORPURGO : *La finanza*, Florence, 1877, pages XV et ss. ; RIECKE : *Die internationale Finanzstatistik*, Stuttgart, 1876.

VII

LA MESURE DES VARIATIONS DE VALEUR DE LA MONNAIE ET LE CALCUL DES RICHESSES DES NATIONS

40. La connaissance des procédés les plus usités dans la statistique est particulièrement utile à la discipline financière ; on peut même dire que peu de sciences s'en servent dans une mesure plus large qu'elle ne le fait. Pourtant, ce n'est pas de ces procédés en général que nous allons nous occuper, ceux-ci étant étudiés avec plus de soin par la logique et par la méthodologie statistique, qui est elle-même une partie de la logique.

Ce qui nous intéresse ici, c'est de toucher à deux procédés statistiques presque particuliers aux études financières et auxquels, pour cela, les financiers ont le plus souvent recours pour parer aux exigences de la comparaison. Ces procédés concernent deux mesures : la mesure de la valeur de la monnaie, et la mesure de la richesse de chaque pays. Il est important de pouvoir connaître les variations de valeur de la monnaie, pour pouvoir calculer leurs effets sur les obligations qui sont, à longue échéance, celles de l'État ; sur tous les paiements et toutes les acquisitions que celui-ci est contraint de faire, par le moyen de ses différents organes. Il est important de connaître la fortune privée des habitants de chaque pays, afin de faire des impôts en proportion, et afin d'indiquer, au moins approximativement, quelle est la charge supportée par les citoyens ; et enfin pour diriger en général, et avec des vues certaines, toute la politique financière.

I. — LA MESURE DES VARIATIONS DE VALEUR DE LA MONNAIE

41. Parmi les différentes unités dont l'homme s'est servi et dont il se sert pour mesurer les phénomènes du milieu, aucune n'a été et n'est toujours plus incertaine et moins constante que

l'unité monétaire, c'est-à-dire la mesure commune de la valeur, adoptée dans le passé et dans le présent.

Une fois que nous savons quel est le rapport entre le yard et le mètre, il importe bien peu que la distance d'une ville à une autre soit exprimée sur la base de l'une ou de l'autre unité de mesure. Nous pouvons toujours, et sans la moindre difficulté, réduire en yards le nombre de mètres et réciproquement. Même s'il s'agit de choses et de lieux très éloignés, le calcul ne se heurte, pour ainsi dire, à aucune difficulté. Il suffit de connaître le rapport qu'il y a entre une mille romaine et un kilomètre, et de savoir combien il fallait de milles romaines pour faire le tour de la ville de Rome, pour être en état de réduire à des kilomètres, et cela sans la moindre difficulté, la longueur même du circuit.

Par contre, lorsque nous connaissons le nombre de *denarii* d'argent ou de *sestertii* de cuivre que recevait un ouvrier à la fin du règne de Néron, et que nous savons que le *denarius sestertius* contenait 27,29 grammes de cuivre, nous ne savons rien encore. Quelle utilité peut avoir pour nous le fait de connaître avec précision la valeur actuelle d'un gramme d'argent ou d'un gramme de cuivre ? Est-ce que cette seule notion, la connaissance du pouvoir d'achat actuel d'un gramme d'argent ou de cuivre, peut nous éclairer le moins du monde sur les conditions du travail à cette époque lointaine ?

Assurément, n'y a-t-il pas et ne peut-il pas y avoir d'unité de mesure entièrement invariable. Il n'est pas jusqu'au mètre de platine et d'iridium, fondu avec tant d'efforts et à si grands frais, et gardé au Conservatoire des arts et métiers de Paris pour servir d'étalon aux pays qui ont adopté le système métrique, qui ne change chaque jour de longueur selon les degrés de la température. Qu'importe ! Nous connaissons le coefficient de sa dilatation et nous sommes en état de calculer sans difficulté ses différentes variations.

Le litre d'eau distillée, qui nous sert d'unité de poids, a en réalité lui-même un poids excessivement variable, selon les différents degrés de latitude et selon chaque mètre d'altitude. Mais nous connaissons bien les lois de ces variations et nous pouvons les mesurer. Par contre, les variations de la valeur d'un gramme d'argent ou d'un gramme d'or sont infiniment plus difficiles à établir, surtout lorsqu'il s'agit d'époques lointaines.

Le prix n'étant pas autre chose que l'expression numérique d'un rapport existant à un moment donné, entre la valeur de la monnaie et celle des autres objets, il en résulte qu'il est impos-

sible d'affirmer avec certitude un phénomène se rapportant au marché réel de ces deux valeurs variables. La valeur absolue des métaux est, et sera probablement toujours une inconnue que nous ne posséderons jamais qu'à peu près, et pour laquelle nous serons obligés de nous contenter d'approximations relatives. Les inductions d'apparence presque certaines sont souvent fallacieuses dans leur essence. Il y entre une si grande quantité de facteurs dont on est obligé de tenir compte, que les calculs les meilleurs et les plus respectables restent et doivent rester des hypothèses prouvées en partie seulement.

Les hypothèses les plus simples sont donc elles aussi fort peu sûres. Sans doute, qu'à une élévation générale des prix correspond, soit une diminution de la quantité de monnaie en circulation, soit une sensible diminution de la production générale. Mais si l'économiste peut, pour la commodité de ses recherches, adapter son hypothèse à son raisonnement, la réalité lui échappe. Ce n'est que dans certaines périodes de l'histoire que nous enregistrons de brusques oscillations : d'ordinaire ces mouvements sont presque imperceptibles. L'usure des métaux précieux n'étant que partielle et très lente, il en résulte que la quantité de métal que le monde possède subit tous les jours une augmentation insensible. Il arrive, parfois, que des courants nouveaux aient l'air de vouloir rompre brusquement le niveau de la surface totale ; mais l'équilibre se rétablit vite. Dans la société où nous vivons, il est fort difficile d'assister à une augmentation ou à une diminution générale de tous les prix : il est des prix qui montent, d'autres qui baissent, il est des prix qui ont des oscillations brusques, et des prix qui semblent se maintenir d'une façon durable. Il n'est pas possible pour un économiste de considérer le marché économique comme le système planétaire, où chaque astre parcourt toujours le même espace dans un même temps.

Les besoins de l'humanité sont infinis et changeants ; il en résulte que, à l'exception de quelques denrées de première nécessité, la consommation de toutes les autres est sujette à des variations continuelles. Or, l'offre et la demande de chacun ont forcément une action sur la formation du prix, même si elles ne sont pas directement dépendantes de la quantité de numéraire dont la société dispose. D'autre part, il peut y avoir une diminution générale des prix sans que le *stock* monétaire d'une nation vienne à s'accroître, si, par exemple, la production augmente pour le plus grand nombre des produits, et qu'ainsi la consommation se développe rapidement. C'est un phénomène que nous observe-

rons clairement par la suite, lorsque nous étudierons l'influence des nouveaux procédés industriels et du développement des moyens de transport sur la formation des prix. Toute variation de la valeur de la monnaie peut coïncider avec les faits les plus divers : 1) la quantité de numéraire et la quantité des produits échangés n'ont pas varié ; 2) le nombre des échanges a diminué et, dans une proportion identique, la quantité de monnaie en circulation a diminué ; 3) la quantité de numéraire a subi une augmentation, et la quantité des produits échangés s'est accrue dans une proportion identique.

En réalité, les choses ne se présentent pas, cependant, avec la même simplicité. S'il est vrai que l'abstraction économique que nous nommons le niveau du prix trouve un parallèle pratique, les prix sont loin de se mouvoir, telles des armées en marche, en de longues files symétriques. Changeants comme le besoin, variables comme le désir, ils ne s'assujettissent que peu volontiers à la discipline du calcul, et échappent souvent aux plus savantes prévisions. D'autre part, la quantité de métaux que, dans nos sociétés, chaque nation possède, n'exerce plus sur les prix l'influence qu'elle exerçait jadis, au temps où toute transaction commerciale se terminait, en général, par un paiement en espèces métalliques. Ce n'est pas seulement entre les marchés étrangers, mais même sur le marché intérieur, que, tous les jours, il se fait des transactions sans que dans les pays les plus avancés, l'on mette la main à la bourse. En dehors de tous les succédanés de la monnaie, l'immense développement du crédit sous ses formes les plus diverses agit directement ou indirectement sur la formation des prix. C'est même ce développement immense des formes figuratives de la monnaie qui modifie souvent avec brusquerie le marché des prix, et qui rend aujourd'hui plus vif que jamais, le besoin de trouver la manière de connaître et de mesurer exactement les variations de valeur de la monnaie.

Ce ne sont pas seulement les historiens qui se préoccupent de ce problème et qui tâchent de pouvoir, de cette façon, juger les conditions d'existence des sociétés qui nous ont précédé ; mais ce sont avant tout les statisticiens et les hommes d'État, qui essayent de faire en sorte que d'entières classes sociales, payées à un tarif fixe, ne se trouvent pas chaque jour à la merci de brusques changements. L'on éprouve aussi le besoin de régler les positions entre créanciers et débiteurs sur la base de principes uniformes, et de les rendre plus équitables et moins changeantes. Ce problème intéresse les économistes depuis plus d'un siècle, et passionne l'esprit des savants.

Les variations de valeur de toute unité monétaire peuvent être intrinsèques et extrinsèques. Elles sont intrinsèques, lorsque les causes qui font varier les prix sont dépendantes de la quantité de numéraire en circulation ; elles sont extrinsèques, lorsqu'elles se rattachent, au contraire, aux formes de production, aux systèmes de transports et d'échanges. Ce qu'il y a de certain c'est qu'elles sont fort difficiles à mesurer.

Déjà Lowe en 1822 et Scrope en 1834 essayèrent, au moyen des variations des prix, de calculer les variations de la valeur de la monnaie, et s'efforcèrent de publier, à des périodes déterminées, les statistiques de ces variations qui, d'après l'idée de ces auteurs, auraient dû contribuer à corriger les erreurs résultant de l'habitude d'employer le numéraire comme mesure de valeur. Le subtil Cournot lui-même put espérer, se basant sur les illusions de ceux qui l'avaient précédé, trouver une mesure de valeur efficace dans sa monnaie de compte. Cette monnaie semblait devoir résoudre le problème : elle était invariable dans les changements du coût de production des métaux précieux, modifiant à chaque variation de leur coût le rapport de l'unité pondérable du métal, ou, plus simplement, accroissant la quantité de métal contenue dans la monnaie si celle-ci venait à se déprécier, et la diminuant au contraire si sa valeur s'accroissait. Ainsi, de même façon que nous mesurons les coefficients de dilatation de notre unité de longueur, et que nous les corrigeons, il nous eut été possible de mesurer et de corriger les variations de valeur de la monnaie. Cournot lui-même n'essaya pourtant pas la tâche difficile de préciser, si l'on peut dire, les conditions d'existence de la monnaie de compte ; car devant cette preuve, devant la complexité du phénomène, il aurait été obligé de s'arrêter. Menger, qui du reste a reconnu nettement la faible base de semblables calculs, qui se heurtent contre des difficultés pratiques insurmontables, a néanmoins exprimé l'espoir en une monnaie dont la valeur serait invariable et, partant, en dehors de la loi commune. D'après l'économiste autrichien, l'on peut arriver à ce résultat en émettant une semblable monnaie dans des proportions préétablies, de façon à neutraliser les causes de variation en proportion et à mesure qu'elles se produisent (1).

Tout élément de calcul faisant défaut, ou, du moins, puisque nous sommes obligés de calculer sur des données entièrement

(1) Cf. MESSEDAGLIA : *La moneta e il sistema monetario in generale*, Rome, 1872, page 8 ; ROBERT BARCLAY : *The Silver question and the Gold question*, 2^e éd., Londres, 1886, page 46 ; C. BALFOUR PHIPSON : *The redemption of*

variables, l'on comprend que de nombreux économistes en soient arrivés à déclarer ce problème insoluble.

II. — MÉTHODES EMPLOYÉES POUR MESURER LA VALEUR DE LA MONNAIE

42. Les méthodes employées dans ce but sont multiples.

La méthode la plus ancienne est celle que Quesnay a employé et qu'Adam Smith conseilla de confiance ; la méthode à laquelle recoururent Cibrario, J. B. Say, Garnier et bien d'autres (1). Elle consiste à prendre comme terme de comparaison le blé : à voir combien, avec une même quantité de métaux précieux, il est possible d'acheter de blé à différentes périodes. Le blé est un aliment de première nécessité : ce végétal contient la plus grande somme d'azote assimilable, et constitue, si l'on peut dire, une transition entre le règne animal et le règne végétal, d'où le nom de viande végétale donné au gluten. Répondant donc à un besoin permanent d'une partie très grande de l'espèce humaine, le froment a subi dans son prix des variations moins importantes que celles auxquelles ont été assujettis les autres produits, changeants comme le sont les besoins les moins essentiels de la vie. En l'absence d'autres procédés plus sûrs, il est donc logique que l'on ait eu recours au blé pour mesurer les oscillations de valeur des métaux précieux dans le passé. Mais cette méthode est trop simple. Avant tout, parce que le prix du blé n'a pas eu toujours le caractère de stabilité relative qu'il tend à avoir aujourd'hui, parce qu'il est d'abord presque entièrement local, et ensuite parce

Labour, or free Labour open free Land, Londres, 1887, volume 1, pages 260, 261 ; A. PHILIP : *The function of Labour in the production of wealth*, Edimbourg, 1890, page 54 ; JAMIESON ROBERT : *Political Economy*, Londres, 1889, pages 148-153 et 262-291 ; JOSEPH LOWE : *The present State of England*, 2^e édition, Londres, 1823 ; POULETT SCROPE : *Principles of political economy*, Londres, 1833 et *Political Economy for plain people*, Londres, 1873 ; A. COURNOT : *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, chap. II. Cf. L. WALRAS : *Éléments d'économie politique pure*, 2^e édition, Lausanne, 1899, 39^e leçon ; L. Menger dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, volume III, au mot : *Geld*, pages 739 ss. et l'article *La Monnaie mesure de la valeur* dans la *Revue d'Economie politique* de février 1892 ; NITTI : *La misura delle variazioni di valore della moneta* dans R. S., 1895, etc., etc.

(1) Cf. NITTI : *loc. cit.* ; DE FOVILLE, dans E. F., 18 juin 1894 ; T. ROGERS : *History of agriculture and Prices in England*, tome I, page 245 ; FARAGLIA : *Storia dei prezzi in Napoli*, Napoli, 1878, page 211, etc.

que le blé, aujourd'hui a, dans l'alimentation humaine de notre civilisation, une importance de plus en plus faible. Dans le budget du plus grand nombre de familles, le pain n'occupe aujourd'hui qu'une place minime de la dépense totale. C'est seulement faute de mieux que l'on peut avoir recours à une méthode aussi primitive. Il est également absurde d'adopter un seul produit, quelle que soit son importance, aujourd'hui que la consommation est aussi variée. Ainsi, abandonnant ces systèmes trop simplistes, les économistes se sont ralliés à des procédés qui peuvent se réduire à trois types fondamentaux : 1) le système que l'on appelle celui des *index numbers*, tant dans sa forme simple et primitive des moyennes arithmétiques, que dans la forme plus moderne et meilleure des moyennes graduées ; 2) le système qui prend pour base de ses calculs les prix des produits importés et exportés ; 3) le système dit des budgets familiaux, qui, par les variations qui sont survenues à différentes époques dans les dépenses d'une famille et à un régime de vie identique, indique les modifications du niveau général des prix.

Les *index numbers* sont peut-être, en dépit de leur difficulté apparente, le moyen le plus simple (on peut même dire dans certains cas, le moyen trop simple), pour examiner les fluctuations du niveau général des prix. Les *index numbers* sont formés de la façon suivante : l'on prend pour une série d'années les prix d'un certain nombre de produits reconnus comme étant les plus importants, et au prix de chaque produit l'on attribue le nombre 100 pour l'année de départ (*datum line*). Les variations des années successives sont exprimées au moyen d'un rapport de tant pour cent. L'on a introduit plus tard l'habitude de réunir en un seul chiffre les différents nombres-indicateurs de chaque année, et de les additionner. Le total ainsi obtenu (*total index numbers*), sert à faire connaître l'état des prix de chaque année. Ce procédé, plus ou moins correct, a été employé par de très nombreux économistes, et répandu dans le journal : *The Economist*, par Sauerbeck, et dans le *Statist*, par Sötbeer. L'on comprend comment, plus le nombre des produits calculés est grand, plus considérable est aussi la probabilité d'une approximation plus digne de considération. C'est ainsi par exemple que *The Economist* a fait son calcul sur 22 produits, Sauerbeck sur 45, Sötbeer sur 114 produits et Denis sur 28 (1).

• (1) La bibliographie dans NITTI : *loc. cit.* La Revue *The Economist* a comme point de départ (*datum line*), la période 1847-1850 ; SÖTBEER, 1847-1850 ;

Il est indubitable que si l'on veut se contenter d'approximations relatives, la méthode des nombres indicateurs offre de nombreux avantages : elle nous met en état de suivre un mouvement de prix inégal, multiple et changeant. Lorsque les oscillations du prix de chaque produit sont désignés par des variations supérieures ou inférieures au chiffre 100, pris comme point de départ, et lorsque tous ces chiffres sont additionnés entre eux, l'abstraction que nous appelons le niveau général des prix assume une apparence concrète.

Un procédé peut-être meilleur pour l'emploi des nombres indicateurs est celui de Palgrave (1), dans lequel l'on remplace les moyennes arithmétiques simples par des moyennes pondérées. Il est ridicule de donner la même importance au blé, à la viande, à la laine, au beurre, au riz, au thé, au café, à l'alcool, etc. : c'est une espèce d'union forcée, de suffrage universel appliqué aux produits. Aussi cette façon de procéder a-t-elle été corrigée, en

SAUERBECK, 1867-1877, etc. D'après Sauerbeck et prenant comme point de départ la période 1867-1877 (=100) et calculant le prix de 43 produits, l'on a :

1873.....	111 (maximum)
1878.....	87
1883.....	82
1888.....	70
1893.....	68
1898.....	64
1900.....	75
1902.....	69

Les données du Board of Trade anglais égalisant à 100 la période 1900 à 1905, donnent pour 1914 le nombre de 120 et successivement 147,9 pour 1915, 191,9 pour 1916, 250 pour 1917, 277 pour 1918. Mais, pour tous les pays, une forte augmentation est survenue après la guerre.

Aujourd'hui, les gouvernements eux-mêmes, par le moyen de leurs bureaux du travail ou de leurs bureaux de statistique, publient, dans de nombreux pays, les chiffres indicateurs des prix de gros et des prix de détail, et il existe des chambres de commerce, des institutions économiques, des journaux financiers, de savants statisticiens, qui publient chaque mois ou périodiquement des nombres indicateurs fort bien établis. En Grande-Bretagne, il y a, par exemple, trois nombres indicateurs très précis que donnent le Board of Trade et les grands journaux financiers *The Statist* et *The Economist*. En Allemagne, il existe en dehors des statisticiens officiels, ceux très précis et très complets de la *Frankfurter Zeitung*.

(1) PALGRAVE : *Third Report Depression of Trade*, Londres, 1886, appendice B ; cf. EDGEWORTH : *Memoranda on the best methods of ascertaining and measuring variations in the value of the monetary standard*, Report of the British Association, etc., for 1887, 1890, 1891, ainsi qu'un article, dans D. of P. E.

ce que l'on a donné à chaque produit son importance particulière : le vote multiple a remplacé le suffrage universel. Dans les nombres indicateurs du statisticien anglais, chaque prix reçoit un coefficient. L'influence des différents prix est par conséquent proportionnelle au mouvement d'affaires plus ou moins considérable duquel chaque produit est dépendant. Après avoir éliminé trois mentions pour le coton, Inglis Palgrave calcule les dix-neuf autres articles de l'*Economist*, dans leur quantité et dans leur valeur d'achat, en ajoutant à l'importation la production indigène approximative. Il est indubitable que les nombres-indicateurs basés sur des moyennes graduées sont de beaucoup préférables à celles qui reposent sur de simples moyennes arithmétiques, en ce qu'elles présentent, sinon une grande précision (les raisons pour lesquelles elles ne peuvent pas les présenter ont déjà été examinées), du moins une garantie relative infiniment plus sérieuse. Le *total index numbers* quelle que soit la façon dont il est obtenu, a l'avantage de nous mettre en mesure de juger sommairement les perturbations qui se produisent dans cette abstraction que nous appelons le niveau général des prix. Mais les prix ne dépendent pas seulement de la circulation monétaire ; il y a en outre, une quantité d'autres causes, dont l'action directe ou indirecte en modifie la formation. De telles causes offrent parfois un caractère de permanence, comme par exemple les variations dans le coût des produits et dans le coût du transport des produits ; parfois, au contraire, elles ont simplement un caractère accidentel et temporaire, ainsi l'accélération des affaires, leur grande expansion dans les périodes de prospérité, leur stagnation ou leur décadence aux périodes de crise commerciale. Il peut donc y avoir une élévation ou un abaissement même général des prix, sans que la valeur même du métal subisse la moindre réduction ou le moindre accroissement.

Il existe en outre une grande différence entre les prix de gros et les prix de détail : et les nombres-indicateurs n'expriment approximativement que le mouvement d'une seule série d'entre eux (1).

Il est nécessaire, pour que les nombres-indicateurs des prix de gros atteignent leur but, que ceux-ci soient établis sur un grand nombre de produits, nombre qui, à notre avis, devrait dépasser 30, mais qui ne saurait en aucun cas être inférieur à ce

(1) DE FOVILLE : *Prix*, dans le *Dictionnaire d'Economie Politique* ; SCHWIELAND dans : *R. d. E. P.*, 1898 ; NITTI : *loc. cit.* ; DENIS : *La dépression économique et l'histoire des prix*, Bruxelles, 1895, page 136, etc.

chiffre ; il faut aussi que le système des moyennes arithmétiques simples soit, autant que possible, remplacé par celui des moyennes arithmétiques graduées, ces dernières étant obtenues en ajoutant à la production indigène approximative le montant des importations. Aucun des nombres-indicateurs établis jusqu'à présent ne présente toutes les précisions désirables : aucun ne les présentera probablement jusqu'au moment où la statistique des prix qui, jusqu'à présent, est presque partout embryonnaire, ne se fera sur des bases différentes de celles que l'on emploie actuellement.

43. Outre ce procédé des *nombres-indicateurs*, il en est deux autres servant à mesurer les variations de valeur de la monnaie : l'étude des variations des *valeurs douanières*, et la méthode *monographique*. Le premier est d'un emploi relativement facile, et son importance ainsi que ses buts sont des plus limités ; le second peut, s'il est judicieusement employé, remplacer toutes les autres méthodes et offrir peut-être de plus fortes garanties. Mais les difficultés inhérentes à la nature de cette seconde méthode, et le peu de probabilité de l'utiliser avec une exactitude absolue, font qu'un instrument de recherche aussi utile est d'un emploi excessivement dangereux et difficile.

C'est en 1858, lors de la publication par Levasseur de son livre sur la question de l'or (1), que le calcul des valeurs douanières fut appliqué pour la première fois peut-être, à l'étude des variations de la valeur monétaire. A cette époque, les statistiques douanières françaises donnaient deux évaluations des importations et des exportations, basées, la première sur des valeurs officielles déterminées en 1827, la seconde sur des valeurs actuelles fixées annuellement depuis 1848 par la Commission des valeurs douanières. La comparaison de ces deux évaluations donnait l'élévation et la baisse du prix de chaque année par rapport aux prix de 1827. Cette méthode a été utilisée plus tard par quelques statisticiens éminents.

Sans doute est-il facile, en faisant abstraction de tout changement à l'intérieur et en ne tenant compte que du commerce international, de mesurer exactement, comme base de prix d'importation et d'exportation, l'élévation et la baisse des prix d'une époque à une autre. Le simple fait de ne pas tenir compte de l'énorme quantité de transactions qui surviennent à l'intérieur,

(1) LEVASSEUR : *La question de l'or*, Paris, 1858. Cf. DE FOVILLE : *loc. cit.* et article : *Prix*, et ARNAUNÉ : *La monnaie, le crédit et le change*, Paris, 1894, page 26, etc.

transactions qui sont partout infiniment supérieures à celles qui surviennent avec l'étranger, ôte à cette méthode une forte part de son importance, et en réduit considérablement l'utilité pratique. Néanmoins, la facilité même de son emploi a poussé de nombreux statisticiens à s'en servir souvent. Chacun a cru pour tant devoir la modifier d'une certaine manière, pour la rendre meilleure ; de sorte qu'elle a été employée différemment par des statisticiens et par des financiers.

Il faut dire cependant que cette méthode, tout en pouvant être parfois employée avantageusement, n'offre pas, en général, une seule des garanties indispensables. Son apparente simplicité, nous dirions presque son simplicisme, et sa facilité même d'obtenir des résultats immédiats et qui paraissent certains a pu, pendant longtemps, la faire adopter. La critique la plus superficielle suffit cependant à montrer, comme quoi sa base n'a rien de solide. Si, dans certains cas particuliers, son emploi peut être de quelque utilité, et s'il est même bon de s'en servir, il ne faut pas lui donner d'autre valeur que celle qu'elle a, ni avoir recours à elle avec une confiance excessive.

Il existe une troisième méthode : celle des monographies de famille ; méthode de la plus grande utilité pour comparer entre elles les variations de la valeur de la monnaie à des périodes lointaines, très employée par les historiens. En dehors de De Foville, les savants qui l'ont utilisée avec le plus d'avantages, sont : l'abbé Hanauer pour l'Alsace, C. Guyot pour la Lorraine, le vicomte d'Avenel pour la France toute entière et, jusqu'à un certain point Thorold Rogers pour l'Angleterre (1).

Cette méthode consiste à examiner le budget d'une famille, avec les parts inégales qui représentent nécessairement les différentes catégories de dépenses : nourriture (pain, viande, bison, etc.), habillement, logement et chauffage. On recherche ensuite, quelle aurait été la dépense, à chacune des deux périodes que l'on veut comparer, pour un régime de vie semblable. La comparaison des moyennes de ces budgets familiaux obtenues de cette façon permet d'évaluer les variations survenues dans le niveau général des prix.

Lorsqu'on veut examiner et rechercher les conditions d'existence dans le passé et que l'on a par conséquent besoin de connaître la valeur de la monnaie à des époques différentes, cette méthode peut seule donner des résultats efficaces. Il est abso-

•(1) DE FOVILLE : *op. cit.* ; HANAUER : *Etudes économiques sur l'Alsace* ; ROGERS : *op. cit.* ; C. GUYOT : *Le paysan Lorrain*, etc.

lument impossible, pour des époques lointaines, de se servir des *index-numbers*, alors que, même pour le temps présent, les difficultés sont si nombreuses et si graves. Loin de pouvoir établir nos calculs sur des prix moyens réels, il faudrait que nous nous contentions de chiffres arbitraires ; loin de pouvoir obtenir des moyennes graduées relativement sûres, nous devrions attribuer à chaque produit une valeur arbitraire. La méthode des budgets familiaux n'est donc pas uniquement la seule qui offre des garanties certaines, mais aussi la seule possible, lorsqu'il s'agit de comparer entre elles des périodes qui ne sont pas très voisines.

Le vicomte d'Avenel, dans son ouvrage sur l'histoire des prix en France de 1200 à 1800, comme dans ses autres recherches, a tenu, lui aussi, à suivre cette méthode, comme étant la plus sûre et la meilleure. Il est facile, écrit-il, de comparer les prix de la vie à une époque déterminée, si l'on possède de très nombreux chiffres. Ce calcul est fondé sur des bases absolument positives pour le gros du peuple, dont la consommation est réduite à une petite quantité d'objets de première nécessité ; il est fondé aussi sur des données solides, si l'on étudie les classes riches ou aisées, car il s'introduit dans leurs dépenses une part toujours croissante d'objets de plaisir et de luxe. Dans tous ces cas, l'on prend comme point de départ, à deux époques différentes, un chiffre fixe qui représente les revenus, et, si l'on additionne la somme des besoins et des jouissances auxquelles ce chiffre correspond, on se trouve en état de conclure, au cas où il en représente deux, trois ou quatre fois plus, que le pouvoir d'achat de la monnaie était de deux, de trois ou de quatre fois plus élevé à une époque qu'à une autre. L'on trouve ainsi pour la classe riche, pour la classe aisée et pour la classe ouvrière, trois pouvoirs de la monnaie, spéciaux et différents, dont chacun doit être étudié séparément, et qui servent de types. En partant des données les plus récentes, d'Avenel déclare : qu'il est possible, pour la France, de diviser les revenus en trois catégories : les revenus inférieurs à 2.500 francs par famille ou par individu isolé, et qui représentent les 60 % de la masse totale ; les revenus de 2.500 à 7.500 francs et qui représentent les 30 % de la masse totale ; enfin les revenus supérieurs à 7.500 francs et qui ne représentent que les 10 %. Si l'on veut comparer le degré d'aisance des Français d'avant-guerre avec celui d'il y a cent ans, deux cents ou cinq cents ans, il ne faut donc que multiplier les subdivisions au sein de chacune de ces trois catégories. Les différents *pouvoirs d'achat particuliers* de la monnaie, qui s'appliquent à chacune de ces classes, et qui réunis ensemble, forment le *pouvoir d'achat*

général commun des métaux précieux, dans la proportion de 60, 30 à 10 %, et ne sont eux-mêmes que les moyennes de la puissance d'achat des sommes qui composent le budget probable de chaque catégorie.

Tout budget familial se divise naturellement en deux parties : le revenu et la dépense. Les salaires des travailleurs, les traitements des fonctionnaires et des petits employés, la valeur de la partie du produit des paysans qui partagent avec le propriétaire le fruit de la terre qu'ils cultivent, tout cela constitue les sources, assez simples d'ailleurs, du revenu dans les masses populaires. Les dépenses ne sont pas moins simples ; elles se limitent généralement à l'alimentation, à l'habillement, au chauffage et à l'éclairage, et à la maison ; en outre, à certaines époques seulement, à quelques formes de luxe modeste. Ces dépenses s'étendent et se compliquent dans la classe aisée ; elles deviennent nombreuses, multiples et extrêmement diverses dans la classe riche où les besoins factices prennent le dessus et où il entre pour une part très importante de la dépense, les denrées les plus recherchées, les meubles et les vêtements de luxe, les chevaux, les voitures, les bijoux, les livres, les voyages, et une infinité d'autres choses qui varient d'une époque et d'un endroit à l'autre.

Les budgets familiaux, considérés comme la méthode de recherche des variations de valeur de la monnaie à des périodes très éloignées entre elles, offrent sur les autres systèmes des avantages considérables. Grâce à eux nous pouvons non seulement obtenir des variations de valeur de la monnaie une mesure relativement exacte, mais nous pouvons, ce qui est plus, évaluer la façon dont ces variations agissent sur les différentes classes sociales, et nous sommes en état, en prenant cette méthode pour base, d'étendre à des époques même lointaines, le champ de nos recherches.

Dans la compilation des budgets familiaux, faite dans le but de rechercher quelles sont les variations des valeurs de la monnaie, il est nécessaire : 1) de faire autant de types de budgets que l'exige la forme de distribution de la richesse dans le pays et à l'époque où l'on vit ; 2) d'étudier avant tout la puissance d'achat de la monnaie dans chaque classe populaire et de n'étudier le pouvoir d'achat général commun qu'ensuite ; 3) d'attribuer à chaque budget une valeur proportionnelle à la quantité de population soumise à chaque régime de vie et étudiée par les différents budgets.

Une fois ce point atteint, nous devons cependant déclarer qu'il n'existe pas de mesure des variations de la valeur de la monnaie véritablement exacte, et le problème pourrait bien être insoluble,

sinon en théorie, du moins dans la pratique. Ces analyses, ces moyennes, et ces synthèses n'ont que la valeur bien faible d'une approximation relative. Lorsque nous connaissons les prix de chaque article à des époques et dans des lieux déterminés, nous pouvons tout au plus fixer ce que coûtera, de plus ou de moins, chaque *quantité* ou la vie d'une famille. Il est erroné de croire à l'existence d'une variation exactement mesurable, dans le prix de la totalité des biens sur des marchés différents et à des périodes différentes, du moment où il n'existe pas de mesure des variations extrinsèques de la monnaie. Les variations des prix sont très difficilement uniformes en degrés ou en direction ; et les explications que l'on tente ne correspondent que très rarement à la réalité. Il n'est pas possible de dire s'il faut attribuer chaque variation des prix à la valeur intrinsèque de la monnaie ou à celle de produits donnés, ou encore, comme il arrive souvent, à toutes les deux ; cela n'est pas possible avec les moyens employés qui, comme le dit fort bien Menger, donnent souvent une probabilité médiocre, et souvent encore ne donnent rien du tout (1). A la base des méthodes usitées, a écrit Menger, il y a une confusion de problèmes ; leurs calculs offrent un intérêt incontestable pour déterminer autant que possible le mouvement de la valeur extrinsèque du numéraire, mais, pour ce qui est de sa valeur intrinsèque, le problème le plus important de l'économie politique de nos jours, ne nous apprennent rien.

La valeur de chacune des méthodes employées se limite donc simplement à la possibilité d'étudier les variations de valeur extrinsèque de la monnaie et l'efficacité de chacune d'elles réside précisément dans la mesure où elle répond à ce but.

Depuis la guerre européenne la valeur de la monnaie a subi de grandes variations. Toutes les comparaisons, au cours de cette période transitoire, qui doit durer au moins dix ans, sont donc extrêmement difficiles et fallacieuses. Il est pourtant possible de dire que, dans les pays vainqueurs, les prix ont augmenté dans une proportion de 250 à 700 % et que, dans les pays vaincus, l'augmentation a été plus forte encore.

(1) MENER : art. cit.

NOTE. Le *Bulletin mensuel de statistique*, publié par la Société des Nations est une publication vraiment utile, qui groupe chaque mois les données économiques les plus importantes. On peut constater que, après la guerre, les prix se sont généralement accrus. Forcément les prix ont suivi les variations monétaires et dépendent avant tout de l'excès de papier-monnaie dans un grand nombre d'États.

En calculant les prix de gros, l'on obtient pour un certain nombre d'États les variations suivantes dans le pourcentage à 1913 :

III. — S'IL EST POSSIBLE DE MESURER LA RICHESSE D'UNE NATION DANS LES PÉRIODES D'UN LAPSE DE TEMPS DIFFÉRENT, ET DE NATIONS DIFFÉRENTES AU COURS DE LA MÊME PÉRIODE.

44. Ce problème intéresse à la fois l'économie publique, la statistique et la finance : et sa solution a pour les hommes politiques une très grande valeur. En effet, seule la connaissance du degré

	Années	France	Italie	Japon	Angle- terre	Alle- magne	États- Unis
Moyenne annuelle	1913	100	100	100	100	100	100
»	1915	139	132	96	123	151	100
»	1917	339	306	148	204	179	177
»	1920	509	624	259	283	1.486	226
»	1922	326	562	195	159	4.162	148
»	1923	549	689	201	166	130	158

Les pourcentages des prix en 1913 ou 1914 (=100) à 1926 résultent les suivants (*Annuaire statistique international 1926* de la Société des Nations) :

	Prix de gros	Prix de détail
Etats-Unis d'Amérique :		
1913.....	100	100
1920.....	226	200
1926.....	151	176
Chine (Shanghai) :		
1913.....	100	—
1920.....	152	—
1926.....	164	—
Inde anglaise (Calcutta) :		
1913.....	100	—
1920.....	201	—
1926.....	148	—
Allemagne :		
1913.....	100	100
1920.....	1.486	1.065
1926.....	125	142
Belgique :		
1914.....	100	—
1921.....	366	—
1926.....	744	—
Danemark :		
1913.....	100	100
1920.....	341	211
1926.....	141	184

de richesse d'une nation peut être un guide sûr dans la politique financière. Il faut reconnaître cependant que si de grands progrès ont été réalisés en cette matière, les obstacles ne sont pas encore tous abattus, et que les procédés suivis n'ont rien de rassurant.

France :		
1914.....	100	100
1920.....	306	307
1926.....	854	483
Espagne :		
1913.....	100	—
1920.....	221	—
1926.....	181	—
Italie :		
1913.....	100	100
1920.....	624	441
1926.....	708	649
Royaume-Uni :		
1913.....	100	106
1920.....	307	233
1926.....	448	170
Suède :		
1913.....	100	100
1920.....	339	270
1926.....	449	172
Australie (Melbourne) :		
1913.....	100	100
1920.....	228	138
1926.....	169	138

La diminution de richesses survenue par la guerre a déterminé partout une augmentation des prix de gros. Mais dans les pays où l'inflation monétaire est la plus grande, l'augmentation est forcément plus grande elle aussi. En Allemagne, en 1922, l'argent atteignit par suite de l'inflation, une valeur minimum et son rapport moyen était entre 100 pour 1913 et 34462 en 1922.

Les prix de détail ont subi les variations suivantes :

	Années	France	Italie	Angle- terre	Alle- magne	États- Unis
Moyenne annuelle	1913	100	100	100	100	100
»	1915	»	»	125	»	103
»	1917	238	286	180	»	142
»	1920	344	441	233	1.005	200
»	1922	302	488	181	5.392	170
»	1925	390	598	173	443	178

D'après le *Rapport des experts* français publié en juillet 1926, les variations suivantes ont été enregistrées de 1919 au 24 juin 1926 :

S'il s'agissait d'indiquer la fortune privée d'un seul individu ou d'une famille, le procédé ne serait pas difficile ; l'on pourrait indiquer métriquement la quantité de richesses : tant d'hectares de terrain, tant d'objets de telle ou telle qualité, ou encore pourrait-on indiquer leur valeur avec un multiple de l'unité de valeur choisi d'avance, et dire qu'un individu possède 100.000 ou

	26 juin 1919	30 décem- bre 1920	27 décem- bre 1923	24 juin 1926
Billets en circulation.....	34.442	37.902	37.905	53.073
Avances de la Banque de France à l'Etat	23.250	26.600	23.300	33.600
Cours du dollar.....	6,43	16,90	19,02	34,12
Indices des prix de gros (1914=100).	317,9	418,3	441,1	702
Indices des prix de détail (1914=100).	364	424	365	522

Dans les pays à monnaie dépréciée, l'on a enregistré une distribution intérieure de la richesse, entièrement différente. La dévalorisation de la monnaie a frappé surtout les classes à revenus fixes (fonctionnaires, salariés) et, principalement les porteurs de titres de l'Etat et d'obligations. Les propriétaires d'actions industrielles en ont souffert dans une bien moins grande mesure.

Le même Rapport des experts contient une étude fort intéressante sur les effets de la dépréciation du franc sur les fortunes mobilières.

En supposant qu'une fortune moyenne de 200.000 francs composée de valeurs types de 50.000 francs de rentes de l'Etat à 3 %, au cours de 87 en 1913, de 50.000 francs d'obligations 4 % au pair, de 50.000 francs de titres bancaires de premier ordre au cours de bourse et de 50.000 francs de titres industriels de premier ordre (Compagnie Générale Transatlantique, Thomson-Houston, Châtillon Commentry, Pompey, Métropolitain, etc.), au cours de bourse, le porteur de ces titres possédait en 1913, la somme de 200.000 francs-or. Il possédait en 1926 seulement 21.295 francs-or, ce qui signifie que, s'il voulait réaliser ses titres et se rendre en Suisse, il aurait perdu les 89 % environ de sa fortune (Maintenant, juin 1927, que la situation monétaire est améliorée, il aurait presque le double).

En 1922-1923, l'inflation monétaire en Allemagne a anéanti les revenus d'une grande partie des classes moyennes épargnantes. En juillet 1923, le rapport monétaire avec 1914 était de 3.765.100 ; mais à ce moment, il fallait des milliards pour pourvoir à l'alimentation d'une famille. L'on a pu obtenir le retour à la monnaie saine par le sacrifice de toutes les classes moyennes et par des souffrances atroces de tout le peuple. Même aujourd'hui l'Allemagne, par l'effet de sa restauration monétaire souffre de crises industrielles d'un manque de capitaux et d'un immense chômage.

La plus grande partie de l'Europe se trouve encore dans un état de grand désordre monétaire. Ce désordre est accru par les grandes dépenses publiques, avant tout pour l'amortissement des dettes et pour l'armée et par les difficultés opposées au commerce international par la création de tant d'Etats nouveaux qui suivent une politique aveuglément protectionniste ; ce désordre est aussi causé par la rupture de l'équilibre général. Le grand nombre de dictatures plus ou moins bêtes et plus ou moins brutales augmente l'incertitude et grandit le danger. Malgré les apparences,

200.000 francs. Mais bien différent est le cas d'un groupe d'individus parmi lesquels certains considèrent une même chose comme de la richesse, et d'autres non, précisément parce que les situations et les besoins sont différents. Le cas de groupements d'individus dont les besoins sont variés et dont la consommation est différente, est donc plus dissemblable encore.

L'on considère aujourd'hui comme richesse un grand nombre de choses que jadis on ne considérait pas comme telle ; et, réciproquement, quantité d'objets qui jadis étaient considérés comme des richesses n'ont plus ce caractère aujourd'hui, l'utilité qui leur était attribuée ayant disparu. Les temps changent et font disparaître certains besoins qui existaient auparavant, et font apparaître à leur tour des besoins qui n'existaient pas encore. Parmi les richesses d'une nation, il y a un siècle, figuraient des richesses que l'on ne connaît plus ou que l'on n'emploie plus aujourd'hui ; par contre, il en existe d'autres aujourd'hui, qui jadis étaient entièrement inconnues. Aussi les erreurs d'affectation peuvent-elles difficilement être évitées dans les comparaisons actuelles. Supposons qu'un pays possède naturellement un grand réseau de fleuves navigables ; et qu'un autre au contraire dépense un milliard pour construire des canaux qui, malgré cela, s'adaptent bien moins que les fleuves dans le cas précédent, à la fonction de voies d'eau et de moyens de navigation. Il en est de même des patrimoines privés. Si nous sommes obligés en Angleterre de calculer la quantité de charbon nécessaire au chauffage, nous devrons, dans une ville comme Naples, par exemple, où la dépense pour le chauffage n'existe presque pas, nous laisser guider par un critère différent. L'utilité de toute comparaison suppose pour le moins une connaissance relative des conditions naturelles et des besoins.

Or, s'il s'agit d'évaluer la richesse d'un groupe d'individus et d'une nation entière en un temps déterminé, le seul critère pratique, possible à suivre, est de considérer comme une richesse ce que toute une partie de la société considère comme telle, et de rassembler en général tout ce qui constitue une matière d'échange. Par conséquent, ce ne sont pas seulement les biens directs, mais

dictature veut dire presque toujours la mauvaise finance. Une finance saine n'est possible ni durable sans liberté.

Tout le monde cherche le remède là où il ne se trouve pas, car seules, la paix entre les nations, la réduction des armements et la fin de la protection douanière et surtout la fin des dictatures, ainsi que la constitution d'une grande union économique, peuvent sauver l'Europe d'une décadence qui, dans l'état actuel des choses, se présente comme inévitable.

les biens instrumentaux (chemins de fer, canaux, routes, usines, etc...) qui doivent être compris dans le calcul, lorsque l'on veut connaître la richesse d'un pays déterminé.

Mais la plus grande difficulté consiste toujours à établir les comparaisons entre différents groupements humains. Le pays qui construit, moyennant des dépenses immenses des canaux, dont un autre pays n'a pas besoin, parce qu'il possède de grands cours d'eau navigables, est peut-être, précisément de par ses difficultés naturelles, dans une condition moins avantageuse. Or, comment est-il possible de compter comme une richesse la dépense nécessitée par la construction des canaux ? La situation des pays chauds ou tempérés comparée à celle des pays froids n'est pas très différente ; parce que, tandis que les premiers ont des biens gratuits, les seconds possèdent des richesses coûteuses. Si des groupes sociaux se trouvent dans les conditions analogues et dans la même civilisation, la comparaison est donc infiniment plus facile que lorsqu'il s'agit de civilisations et de groupements différents. Le cas des comparaisons avec le passé est très différent : une quantité de besoins ont disparu, beaucoup d'autres sont nés et les conditions d'existence ont changé.

La difficulté n'est pas moins grande lorsqu'il s'agit de mesurer des richesses de sociétés différentes, car ce n'est pas un avantage que de les énumérer simplement ou de les indiquer en mètres (tant de champs, tant de maisons), etc... et il est d'autre part fort difficile de calculer toutes les choses en prenant pour base leur valeur d'échange. Le calcul se complique d'autres difficultés.

En effet, pour établir une comparaison, il s'agit d'indiquer les richesses au moyen de leur valeur d'échange, c'est-à-dire de trouver une unité de valeur commune. Or, du moment où toutes les richesses ont changé de valeur, et que la monnaie s'est modifiée autant et même plus qu'autre chose, il faut pouvoir calculer le coefficient de variation de la valeur de la monnaie. Tous ceux qui ont essayé d'effectuer ce calcul en connaissent la difficulté.

Il s'agit, en tous cas, d'un des problèmes les plus complexes de l'économie sociale, et, bien que les résultats obtenus jusqu'à ce jour soient appréciables, ils sont toutefois excessivement faibles.

Nation riche signifie généralement nation avancée.

Au point de vue individuel, la richesse peut dépendre d'un héritage, d'un hasard, d'une chance. Un grand nombre de gens riches sont entièrement dépourvus de caractère, d'intelligence ou de dignité. Mais il n'est pas de nation pauvre qui n'ait de défauts fondamentaux d'éducation, d'instruction ou d'ordre.

Considérée dans son ensemble, la richesse nationale résulte des efforts de tous les citoyens, des générations passées aussi bien que de la génération actuelle. Lorsque les hommes sont très énergiques, la richesse augmente rapidement, même si les conditions naturelles ne sont pas les plus favorables. L'exemple de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suisse offre à ce point de vue une valeur décisive. Au contraire, il est des peuples que la nature a dotés des ressources les plus immenses et qui ne les exploitent pas, soit par manque d'énergie individuelle, soit par suite d'une instruction défectueuse, ou par une absence d'organisation. La Russie méridionale et le Brésil ont une richesse encore faible et leurs ressources naturelles sont au contraire immenses. L'agent actif de la production est toujours l'homme et ce sont les aptitudes individuelles et leur ensemble qui déterminent le développement de la richesse nationale. Souvent les peuples les plus riches, comme aussi les peuples les plus avancés ne sont pas ceux auxquels la nature a donné les conditions de vie les plus faciles.

Plus encore qu'aux individus, on peut attribuer aux nations le mot que Tucidide met dans la bouche de Périclès : « Ce qui est honteux chez nous ce n'est pas de reconnaître notre propre pauvreté, c'est de ne rien faire pour en sortir ».

Pour l'Europe actuelle, divisée, fractionnée, tourmentée par l'impérialisme, par les dictatures, par le nationalisme, par la menace de nouvelles guerres ou de nouvelles révolutions, la production de la richesse est excessivement difficile.

Les pays à dictature avant tout marchent, après la perte de la liberté, vers la perte de la richesse. Un grand développement de la richesse n'est pas possible sans liberté économique, commerciale et politique. Pour produire largement, il faut que les hommes développent librement toutes leurs aptitudes : un peuple esclave est aussi un peuple sans initiative. Un pays à dictature n'a qu'une majorité d'esclaves et un petit nombre de révoltés. Seul un régime libéral apporte la santé politique avec la santé économique. L'histoire nous apprend que les dictatures naissent facilement et rencontrent souvent une sympathie générale. Les imbéciles que l'on trouve dans toutes les classes sociales et qui y forment toujours le groupe le plus nombreux, ont tendance à croire au miracle laïque, c'est-à-dire à la révolution ou à la dictature. Ils arrivent difficilement à comprendre que l'histoire de la civilisation humaine n'est pas l'histoire de son émancipation, mais celle de son éducation. Ils comprennent plus difficilement encore que la violence dans les rapports sociaux, l'autoritarisme, le

sacrifice de toute action individuelle ne peuvent qu'étouffer les aptitudes à produire de la richesse. Presque toutes les dictatures dans l'histoire moderne ont été de courte durée, toutes ont mené à la révolution ou à la guerre ou à ces deux phénomènes ensemble et, par conséquent, à l'anéantissement de la richesse. Seuls les peuples libres ont atteint les plus grands développements de richesse et de bien-être. Les chiffres de la statistique concordent exactement avec les principes de la politique libérale. Si l'Europe souffre aussi profondément, c'est parce que les principes de liberté économique et politique ont été et sont tous les jours violés.

IV. — DES MÉTHODES SUIVIES POUR CALCULER LA RICHESSE D'UNE NATION

45. D'après la dénomination ordinairement employée, il faut faire une distinction entre richesse publique, richesse privée et richesse nationale.

La *richesse publique* comprend à la fois les biens de patrimoine de l'État et des pouvoirs locaux, et les biens de domaine public comme les routes, les canaux, les fortifications, etc... En d'autres termes, la richesse publique est celle que possèdent l'État et les pouvoirs de droit administratifs. La *richesse privée* est constituée par la somme des patrimoines privés appartenant à des personnes physiques ou juridiques de droit privé, comme les sociétés commerciales de toute espèce, les consortiums agraires, etc. La *richesse nationale* est constituée par l'ensemble de la richesse publique et de la richesse privée.

Il est évident que l'estimation des biens communs, c'est-à-dire l'évaluation de la richesse publique de chaque nation ne peut être effectuée qu'avec les mêmes critères, que celle des richesses privées. Même là où les lois déclarent inaliénable la totalité ou une partie de la propriété collective, les biens qui la constituent peuvent toujours être calculés à la base de leur coût de reproduction, sinon toujours à la base de leur valeur d'échange. Mais de quelle manière est-il possible de mesurer la fortune privée d'une nation ? Par quels procédés ? Le plus employé est celui de De Foville, le célèbre et élégant statisticien français (1).

(1) DE FOVILLE : *La France économique*, pages 504, ss. ; articles dans E. F. de 1878, 1879, de 1881, de 1882 et de 1890 ; conférence : *La fortune de la France*, 14 mars 1885.

Chaque année surviennent des successions, pour cause de mort ou de transfert de propriété entre vifs. Ainsi, toutes les richesses possédées par les particuliers passent-elles, en une série d'années, par l'impôt sur la succession ; et les personnes qui possèdent les propriétés privées se renouvellent. Tout ce que nous possédons sera tôt ou tard exproprié par la mort ; et lorsque la garde montante, comme on chante dans *Carmen*, remplacera la garde descendante, il faudra partir comme nous sommes venus au monde, les mains vides. L'on avait calculé en France à trente-cinq ans, l'intervalle entre deux générations. C'est donc, en tenant compte des successions, mais aussi des donations entre vifs, des constitutions de dot et des assignations faites par les parents aux enfants, puisque tout cela ne constitue que des successions anticipées, que l'on aura la base de ce calcul.

Supposons qu'il se transmette environ 6.000.000.000 par an : il suffira de multiplier ce chiffre par la durée moyenne de la génération, pour avoir le montant de la richesse privée. Sans entrer dans des détails arithmétiques, on peut dire que cette méthode est la moins incertaine et la plus généralement employée. Si la vie moyenne d'un pays est de trente-cinq ans, et que les biens transmis en deux ans, par successions ou donations, sont en moyenne de 1.000.000.000, l'on peut admettre que le montant de la richesse privée est à peu près de 35.000.000.000.

Il est bien évident que, dans de pareils calculs, il faut procéder avec une grande pondération et ne jamais compter que sur des résultats approximatifs. La moyenne de vie varie de pays à pays : elle est différente pour les deux sexes ; elle est plus longue aujourd'hui que jadis. D'autre part, dans les pays où les impôts sont trop lourds, les héritiers cherchent autant que possible à attribuer une valeur moindre aux patrimoines hérités ; ce qui échappe avant tout à l'estimation ce sont les titres au porteur, et aussi les toutes petites successions, les dons faits « de la main à la main », etc... Plus les impôts de succession sont lourds, plus grande est la tendance à l'évasion. Mais ce n'est pas tout. Quelle que soit l'acuité de vue des agents du fisc, il ne leur est pas possible de tout voir : et les omissions et les fraudes sont fréquentes dans tous les pays. En Italie, la Direction générale des impôts calculait que près d'un quart des biens transmis échappe à l'impôt de succession ; dans d'autres pays les proportions sont quelquefois moins grandes, mais elles sont toujours dignes d'être relevées. Il est également à noter que plus encore que la vie moyenne, il serait bon de connaître la survivance moyenne des héritiers à ceux de qui ils héritent ; et cette don-

née ne peut être obtenue que très approximativement. En France, la survivance a été évaluée à trente-six ans : mais De Foville la réduit à trente-cinq.

Il existe aussi une *méthode directe* qui a été employée par Léon Say, par Neymarck, ainsi que par d'autres spécialistes ; cette méthode consiste à calculer directement la valeur des biens meubles et des biens immeubles en prenant pour base principale les rôles des impôts, et en appliquant ensuite au résultat obtenu un taux de capitalisation.

C'est à peu près ce qu'a fait Giffen pour l'Angleterre (1).

(1) GIFFEN : *Essays in Finance*, Londres, 1882, page 169. Sur les procédés statistiques et sur les recherches faites pour calculer la richesse et la capitalisation des principaux pays, voir parmi les nombreux écrivains : BOGIO : *Di alcuni indici misuratori della ricchezza privata in Italia*, Rome, 1891 ; NITTI : *La ricchezza dell'Italia*, Naples, 1903, la *Correspondance relating to the budgets of various countries*, Londres, 1877 (Cobden club) ; LEROY-BEAULIEU : *Traité*, volume II, page 142 ; SÖTBEER : *Umfang und Vertheilung des Volkseinkommens*, etc., Leipzig, 1879 ; NEUMANN SPALLART : *Uebersichten Weltwirtschaft*, Stuttgart, 1886, n° 2 ; ENGEL, dans B. I. S., 1887 ; TURQUAN : *Evaluation de la fortune privée en France* dans la R. d. E. P. de 1900, etc., etc.

Il faut prendre garde de ne pas calculer deux fois la même richesse. MARSHALL (*Principles*, livre II, chap. IV) écrit judicieusement : « Le revenu social d'un groupe peut se calculer en additionnant les revenus des particuliers appartenant à ce groupe, que ce soit une nation ou un groupe plus étendu ou plus petit. Toute chose produite dans le cours d'une année, tout service rendu, toute activité nouvelle créée, fait partie d'un revenu national.

Nous devons avoir soin de ne pas compter la même chose deux fois. Si nous avons compté un tapis pour toute sa valeur, nous avons déjà compté la valeur du fil et du travail qui a été employé à le faire et il ne faut pas les compter de nouveau.

Supposez qu'un propriétaire foncier, avec un revenu annuel de 10.000 livres prenne un secrétaire particulier à 500 livres de traitement lequel prend lui-même un domestique aux gages de 50 livres. Si les revenus de ces trois personnes sont comptés comme éléments de revenu net du pays, il peut sembler que certaines parties soient comptées deux fois et d'autres trois fois. Mais il n'en est pas ainsi. Le propriétaire transmet à son secrétaire, en retour de ses services, une partie de pouvoir d'achat tirée du produit du sol ; le secrétaire à son tour, en remet une partie à son domestique en échange de son travail. Les produits de la ferme, dont la valeur arrive sous forme de rentes entre les mains du propriétaire, le service que le propriétaire reçoit de son domestique, sont des parties indépendantes de revenu net, réel, du pays. Par suite, les sommes de 10.000, 500 et 50 livres, qui sont leurs revenus en monnaie, doivent être comptées lorsque nous calculons le revenu de ce pays ».

Cela est vrai, et l'est d'autant plus en ce que l'impôt sur le revenu, *income tax*, frappe tous les trois revenus.

Mais il n'en est pas moins vrai que les biens matériels qui constituent

On sait qu'il existe en Angleterre l'*income-tax* qui constitue un impôt général auquel n'échappe aucune forme de revenu. Cet impôt était avant la guerre très faible et ne se rapprochait en aucune façon des dimensions excessives, qui poussent, dans les autres pays, les contribuables à farder la vérité et à cacher le véritable montant de leurs revenus ; d'autre part, les déclarations étant par conséquent presque généralement correspondantes à la réalité, l'on peut, plus qu'ailleurs, se baser ici sur les déclarations des contribuables. Dans l'*income-tax*, les revenus sont divisés selon leur nature originale : revenus fonciers, divisés à leur tour, en maisons et terrains ; revenus mobiliers, qui comprennent des revenus industriels, des revenus personnels dérivant de titres de crédit, etc. Giffen applique un coefficient spécial de capitalisation, en tenant compte de la nature, et spécialement de la durée du revenu. Se basant sur ces critères, R. Giffen évaluait, en 1874, la somme des valeurs existant en Angleterre, à 8.500.000.000 de livres sterling.

En 1885, se basant sur la même méthode, il évalua cette richesse à 10.000.000.000 de livres sterling.

Ce sont là les deux méthodes les plus employées, et il est difficile de trouver une méthode meilleure que la première ; en dépit de toutes ses imperfections, elle est un moyen puissant d'approximation, et elle fait grand honneur au statisticien éminent qui l'employa pour la première fois.

V. — LE REVENU NATIONAL ET LA CAPITALISATION ANNUELLE DE CHAQUE PAYS

46. S'il est très important pour l'économie publique, pour la finance et pour la politique générale d'un pays de connaître le montant de sa fortune privée, il n'est pas moins important de calculer le revenu national et la capitalisation annuelle de chaque pays. En effet, seule la connaissance du revenu annuel d'une nation permet d'évaluer la charge des impôts. Supposons que les citoyens d'un pays donnent à l'État et aux pouvoirs locaux 2.000.000.000 par an. Ce qui se passera sera bien différent, si le revenu de tous les citoyens est de 4, de 10 ou

l'ensemble des richesses disponibles consistent en définitive, dans les produits et les denrées que la terre et l'industrie peuvent fournir et que les revenus nés de toutes les formes d'activité intermédiaire ou de consommation sont toujours séparés des richesses matérielles disponibles chaque année.

de 40.000.000.000. Dans le premier cas, les citoyens auront donné 50 %, dans le second, 20 %, et dans le troisième 5 % seulement de leurs revenus pour les besoins collectifs. De même, la connaissance de la *capitalisation*, c'est-à-dire de l'épargne annuelle de chaque pays, la différence entre la production et la consommation, n'est pas moins importante. Si un pays n'épargne que 500.000.000 par an, ce sera faire acte de témérité financière que de jeter en une seule fois sur le marché un emprunt de 1.000.000.000.

Le *revenu annuel d'une nation* se compose de l'ensemble des revenus individuels, c'est-à-dire de tous les revenus dont disposent les citoyens qui en font partie. Il est évident que si le revenu brut d'un commerçant est de 20.000 francs et si celui-ci, après avoir payé ses salaires, ses locations, etc., ne gagne plus que 5.000 francs nets, c'est ce dernier revenu qu'il faudra considérer ; de même, si un cultivateur consomme lui-même avec sa famille le blé et les denrées agricoles qu'il a produits, cela ne signifie pas qu'il ne faille lui attribuer aucun revenu, mais il faut au contraire, lui en attribuer un équivalent à la valeur des produits qu'il consomme annuellement. Ne pas suivre ces critères serait accroître ou diminuer d'une façon erronée, le revenu de la nation tout entière. Du moment où les impôts frappent toutes les formes de revenus, l'on peut, en tenant compte de la différence de leurs dimensions, calculer le montant de toute la masse du revenu national ; il est bien entendu que les données des impôts doivent être corrigées et complétées.

Dans les pays où les impôts sont les plus lourds, l'on peut admettre sans difficulté que les comptes rendus établis par les lois ne sont applicables que dans la mesure la plus limitée. Ces calculs ne sont pas nouveaux. En particulier pour la France et pour l'Angleterre, il en existe de très anciens, sinon de très certains.

Mais ce qu'il faut avant tout avoir présent à l'esprit, c'est la capitalisation de chaque nation pour chaque année, c'est-à-dire son épargne annuelle. C'est ce dernier élément qui seul permet de voir si un pays progresse ou non sur le chemin de la richesse, et si la pression fiscale est ou non susceptible d'empêcher ou du moins d'entraver la formation d'une nouvelle richesse. L'épargne d'une nation est un des principaux agents de sa prospérité ; elle permet d'accroître la productivité des industries existantes, et de stimuler les industries nouvelles.

• Une nation peut capitaliser de diverses manières : 1) par ce qu'elle destine ses richesses nouvelles à l'accroissement des indus-

tries anciennes ou à la formation d'industries nouvelles ; ainsi, un pays qui, en une année, améliore ses terres, plante des bois, fait surgir des usines nouvelles pour 100.000.000, a vu s'accroître d'une pareille somme la richesse nationale, en comparaison de l'année précédente ; 2) parce qu'elle destine des activités personnelles et des richesses à la formation de biens durables au lieu de consommer les richesses produites ; il en est ainsi, par exemple, lorsqu'elle construit un chemin de fer ou un port qui ne seront prêts que dans vingt ans ; 3) enfin, simplement parce qu'elle épargne, et qu'elle amasse des biens en prévision de l'accroissement de leur utilité. Épargner signifie, pour un individu, s'abstenir de consommer des richesses qui sont à sa disposition. L'épargne de toute une nation doit être considérée différemment que celle d'individus isolés. Un individu peut épargner de la monnaie et peut ne faire aucune espèce d'usage de cette épargne ; il peut l'employer mal quand il se décide à l'employer. Ainsi ne nous est-il pas possible, à cause des lois de la statistique, de dire si, sous la pression d'une même cause, un individu agira d'une façon ou d'une autre. Mais une masse d'individus se présente très différemment : elle offre en général une très grande régularité. Or, tous ceux qui épargnent simplement, ne font que de capitaliser pour une nation ; ils déterminent en effet la formation de toutes les entreprises. Et, soit qu'ils fournissent ensuite des prêts à d'autres pays, soit que, tôt ou tard ils emploient les richesses épargnées à l'intérieur de la nation, l'épargne de toute la nation se confond avec l'investissement et représente elle-même une forme de capitalisation (r).

(1) Les progrès de la production peuvent agir de différente façon ; en effet, grâce à eux les hommes peuvent : 1) *capitaliser* en épargnant une partie d'une richesse produite pour les employer dans la suite dans la production ; 2) *augmenter leur nombre*, pour avoir, par la suite un plus grand nombre de producteurs ; cela advient dans les pays primitifs par une grande natalité, et dans les pays riches par une plus longue durée de la vie ; 3) *augmenter leur consommation* ; 4) *diminuer leur travail*. Il existe des types de sociétés où toutes ces tendances prévalent au plus d'une d'entre elles, en tous cas.

Une nation a en général le plus grand intérêt à augmenter sa consommation, et pourtant, les pays à salaires bas sont aussi des pays pauvres. Quelle que soit l'importance du commerce extérieur, c'est toujours le commerce intérieur qui absorbe, dans presque tous les pays, la plus grande partie de la production nationale. Et, de toute façon, c'est aussi la capacité de consommation qui détermine le commerce extérieur. L'étude de la distribution des revenus nous met en mesure de constater que ce sont seulement les consommations fondamentales qui ont, pour la production, l'importance la plus grande. Une réduction générale des salaires ne peut

47. Quand on parle de la *capitalisation* d'un pays, l'on donne souvent à ce mot un sens très large : c'est-à-dire simplement celui de renoncement à un bien présent ou prochain en faveur d'un bien plus grand dans l'avenir. Mais en réalité, la capitalisation ainsi comprise, aucun calcul n'est possible et le concept lui-même ne répond pas à des critères de nature économique. La construction d'une pyramide ou la création d'un grand musée sont des choses excellentes, puisque les joies dérivées de la beauté sont parmi les plus grandes de l'esprit : mais l'on ne peut pas dire qu'elles accroissent le patrimoine des nations. Il est sans aucun doute opportun de limiter l'idée de *capitalisation* à ce qu'elle est réellement : la *création d'instruments de production*. Le capital national augmente dans la mesure où l'on accroît la quantité de ces derniers. La meilleure façon de connaître la capitalisation annuelle d'un pays est, par conséquent, de voir combien de nouvelles industries sont nées, de combien les anciennes se sont accrues, quelles améliorations ont été introduites dans l'agriculture, quels nouveaux placements ont été effectués, etc.

En général, la capitalisation différente de chaque pays dépend de causes multiples. C'est avant tout l'esprit d'économie plus ou moins large chez les différents peuples. *Cæteris partibus*, comme diraient les mathématiciens, les Français ont une tendance à la capitalisation plus grande que leurs voisins et un esprit de frugalité plus grand. Le renoncement dépend d'un état

qu'enrayer toute la production. Les travailleurs, avant d'être des producteurs sont des consommateurs : c'est là que réside la différence essentielle entre l'Europe et l'Amérique : la civilisation économique de l'Europe est encore arriérée. En règle générale, lorsque, en Europe, un producteur a des difficultés, il tâche immédiatement de réduire les salaires ; la réduction du salaire apparaît comme le critère fondamental. En Amérique, par contre, l'on tend à l'augmentation et à l'amélioration technique de la production. Le Ministre du Commerce des États-Unis d'Amérique, Hoover, a déclaré à plusieurs reprises que l'Amérique ne voulait pas réduire ses salaires et que sa grande prospérité dépendait avant tout d'un accroissement général de la consommation. L'Europe, tourmentée par le nationalisme, par le protectionnisme et par sa formation balkanique en plus de trente-cinq États, ne se préoccupe que de réduire les salaires, et cette réduction devient à son tour une cause de dépression et de crise. Il n'est pas possible de ne pas admirer ce que Ford a écrit à ce sujet avec l'expérience qui lui vient de sa qualité de plus grand industriel du monde. « L'organisation seule crée la supériorité ; et il n'est pas d'ouvriers dont les aptitudes physiques et intellectuelles, aussi modestes fussent-elles, ne puissent être utilisées ». Les rapports entre le capital et le travail doivent être absolument indépendants et réglés par un critère économique.

d'âme particulier et d'une éducation spéciale de l'esprit ; de même qu'il y a des hommes qui pensent plus à l'avenir qu'au présent, de même certains peuples travaillent surtout à augmenter leurs revenus ! Il est des peuples qui accumulent des richesses et d'autres qui tendent à capitaliser les revenus sous forme de vies humaines (1). Un deuxième facteur de capitalisation se trouve dans la productivité des emplois ouverts aux capitaux privés ; et cette productivité dépend avant tout du besoin plus ou moins grand que l'on en a, et aussi de toutes les conditions politiques et sociales : sécurité, législation, systèmes fiscaux, etc. Dans les pays nouveaux et peu peuplés, le processus de la capitalisation est d'un ordre plus rapide que dans les pays vieux et de population dense. Enfin, le degré même de richesse auquel un pays est parvenu, contribue énergiquement à déterminer la mesure de la capitalisation annuelle de chacun d'eux. Si les premiers stades sont difficiles à dépasser, les stades ultérieurs sont de plus en plus faciles. Si la première capitalisation semble pénible, la difficulté diminue petit à petit.

La phase que traverse actuellement l'Europe, est parmi les plus difficiles dont l'histoire ait souvenance. L'émission de papier-monnaie a donné à beaucoup de pays l'illusion de la richesse, mais l'augmentation énorme des prix rend plus difficiles les conditions de la vie.

Les calculs cités ci-après sont presque tous antérieurs à la guerre. Pour l'après-guerre il n'est pas possible d'effectuer de calculs pour les pays à change déprécié.

Avant la guerre, l'Europe représentait, pour les effets de la production et des échanges, une sorte d'unité vivante : les changes entre un pays et l'autre étaient excessivement bas ; il n'y avait que de petites différences. Tous les pays les plus importants, avaient leurs monnaies au pair. Dire qu'un pays avait une richesse totale de 50.000.000.000 environ et qu'un autre en avait 100, signifiaient que le premier pays possédait la moitié des richesses du second.

Mais aujourd'hui, l'économie tout entière de l'Europe est profondément troublée ; la monnaie est dépréciée par l'énorme méfiance née du papier-monnaie : les prix ont augmenté de 150 à 700 % dans les pays vainqueurs, et la proportion est plus grande encore dans certains pays vaincus. Le change présente des phénomènes presque inconnus. Il est des pays qui perdent sur leur

(1) Sur l'importance des capitaux personnels. Voir PARETO : *op. cit.*, volume I.

monnaie 100, 200, 400, ou même beaucoup plus. Il y a des monnaies qui ont une valeur de 10 % ou moins.

Une terre qui était vendue au prix de 1.000 est vendue, aujourd'hui, dans certains pays 3.000, dans d'autres 5.000, ce qui ne veut pas dire qu'elle fournisse une quantité de produits 3 ou 5 fois plus grande. Il arrive souvent qu'elle donne, au total, une production moins grande. Mais, puisque les prix ont augmenté de 3 à 5, les terres, les maisons et certaines valeurs mobilières suivent les mêmes proportions ; en calculant avec des valeurs de successions actuelles ou avec des impôts sur le revenu, on a la surprise de voir que les citoyens sont en apparence infiniment plus riches. En réalité, ce sont les chiffres seuls qui se sont élevés. La monnaie a perdu de sa valeur et, par conséquent, les biens exprimés en monnaie ont atteint des chiffres très hauts ; en réalité la production a beaucoup diminué après la guerre ; toute l'Europe est en désordre et certains pays sont menacés de disette et de famine : tous, dans une mesure plus ou moins grande, se ressentent de la rupture de l'équilibre économique.

D'après certains calculs présentés par l'*Institute of Bankers* de Londres, la Belgique a perdu par la guerre, 10 % de sa richesse ; la Grande-Bretagne, 12 % ; l'Italie, 22 % ; la France, 22,6 %. Mais ces chiffres sont loin d'être réels, et l'on peut calculer *grosso modo* que la France, l'Allemagne et l'Italie ont perdu d'un quart à un tiers de leur fortune nationale.

L'illusion du papier-monnaie ne nous montre pas toute la réalité ; si la guerre a coûté de 1.200 à 1.400 milliards de francs-or, cela ne signifie pas que ce compte représente une perte totale ; toutefois, pour sa plus grande partie, il représente une perte.

Pendant plus de quatre ans, 60.000.000 d'hommes environ, ont été sous les armes ; un nombre d'hommes bien plus grand a dû travailler, pour produire les biens matériels nécessaires à leur subsistance, et les armes et munitions nécessaires à leur activité guerrière. Mais les plus grandes pertes sont venues après la guerre. Avant la guerre, l'Europe se composait de 25 États ; elle en a aujourd'hui 35, par l'effet des traités de paix. Dans chacun des nouveaux États, l'on a assisté au développement, à la naissance d'un nationalisme souvent exagéré, qui a déterminé un protectionnisme économique toujours néfaste. Dans le monde entier, l'équilibre économique a été rompu et l'échange des produits est devenu plus difficile à cause de la protection douanière. Dans un grand nombre de pays, le commerce extérieur se heurte à de grosses difficultés à cause de la variation

continuelle des changes et des nouvelles formes de protectionnisme. Dans tous les pays à change instable, il est très difficile d'épargner, et c'est une des raisons pour lesquelles le processus de capitalisation s'y développe actuellement avec la plus grande difficulté. Si le change est déprécié, l'épargnant d'aujourd'hui risque de trouver demain une richesse plus petite et souvent même très réduite. C'est pourquoi les pays à change bas ont tendance à ne pas épargner, ce qui augmente encore leurs difficultés.

Y a-t-il des pays qui, après la guerre, ont accru leur richesse ? Parmi les pays belligérants, seuls les États-Unis d'Amérique. Et cela s'explique facilement, tout d'abord parce qu'ils ne sont entrés en guerre que fort tard, au printemps de 1917, et puis, parce que leurs pertes humaines furent très limitées, et leurs pertes de richesse minimales, par rapport à leur puissance. Mais ce phénomène a aussi une autre cause. Les États-Unis d'Amérique ont un territoire d'environ 9.500.000 kilomètres carrés. L'Europe toute entière, y compris la Russie a un territoire de 10.000.000 de kilomètres carrés. Il s'agit donc d'une superficie presque semblable. Mais les États-Unis d'Amérique constituent, aux effets de la production, un seul territoire ; ils ont un seul marché, une seule loi, nulle barrière et pas le moindre obstacle. Toutes les ressources naturelles, et toutes les ressources humaines peuvent être utilisées de la façon la plus commode. Mais l'Europe, qui avait déjà 25 États avant la guerre, et qui en a 35 maintenant, est fractionnée de sorte que la production rencontre les plus grands obstacles, qui sont encore augmentés par les luttes politiques entre les différents États, entre les nationalités à l'intérieur de chacun d'eux, lorsqu'ils se composent de races différentes, par le protectionnisme douanier et par les dépenses des dettes de guerre, des pensions de guerre et, surtout, par les nouvelles dépenses militaires. Les États-Unis d'Amérique, après avoir fait un grand effort pour la guerre, ont su l'utiliser pour la paix : ils ont augmenté leur production et, partant, fortement augmenté leur consommation intérieure. Les pays de l'Europe, après la guerre, ont eu presque peur de produire, parce qu'ils n'avaient pas de marchés de consommation suffisants. La solidarité économique s'est rompue, et le dommage des vaincus a rejailli comme dommage sur les vainqueurs et sur les neutres.

En dépit des apparences, il n'est peut-être pas un seul pays en Europe qui ait, après la guerre, une richesse supérieure à celle qu'il avait avant la guerre. Même les pays neutres européens

ont subi des pertes considérables et des crises profondes et, si leurs souffrances sont moins aiguës que celles des pays qui ont pris part à la guerre, leur prospérité a pourtant ressenti d'assez fortes atteintes.

Les pays débiteurs se sont transformés en pays créanciers : des monnaies dépréciées avant la guerre sont aujourd'hui fort appréciées. Il y a eu tout un renversement de rapports dont souffrent les pays créanciers et neutres eux-mêmes, parce que l'élévation des changes limite les exportations, et détermine des crises industrielles. Ce qui est certain, c'est que, dans son ensemble, toute l'Europe est bien plus pauvre, et que tous les pays sont menacés, dans une mesure plus ou moins grande, d'une forte décadence économique.

Il est vrai aussi que si, avant la guerre, il était difficile d'établir des comparaisons, cela est presque impossible aujourd'hui.

La dévalorisation de la monnaie fait exprimer avec des chiffres plus grands une richesse plus petite.

Pour cette raison, les dettes publiques, devenues énormes, sont en réalité dans les pays à monnaie dépréciée moins grandes qu'elles ne le paraissent, parce qu'il n'est pas possible de les comparer à celles d'avant la guerre.

La guerre a modifié toutes les situations et déplacé considérablement la distribution de la richesse. Partout, les classes à revenus fixes ont été atteintes. Ceux qui ont le plus souffert, ce sont les propriétaires de titres publics et de richesses mobilières (obligations) qui n'ont pas profité de la guerre, et qui ont eu beaucoup à pâtir de la chute de la monnaie.

Des évaluations du montant de la richesse et des comparaisons sont donc aujourd'hui plus difficiles que jamais, pour ne pas dire impossibles.

L'on peut déclarer aisément que la capitalisation est encore très faible et que l'on ne capitalise pas assez, même pas dans les pays les plus riches, pour les besoins croissants de la production et de la consommation et en proportion de l'énorme quantité de richesses que la guerre a fait disparaître.

NOTE. Avant la guerre, un grand nombre de statisticiens avaient fait des calculs sérieux sur la richesse des différents pays ; intéressants avant tout sont les calculs de De Foville, de Turquan, Nitti, Gini, Geffcken, Hellferich, Bowley, Giffen, etc., etc.

D'après des calculs approximatifs, la richesse de la France aurait subi les variations suivantes :

	Milliards de francs
En 1789, d'après Lavoisier.....	38
En 1813, d'après Chaptal.....	45
En 1833, d'après Girardin.....	125
En 1871, d'après Wolowsky.....	175
En 1883, d'après Turquan.....	214
En 1914, d'après Neymarck et d'autres auteurs.....	300 environ

Le revenu annuel de la France était évalué, en 1914, de 30 à 35 milliards.

La richesse de l'Italie était évaluée, en 1914, à 100 milliards environ, avec un revenu approximatif de 12 milliards.

La richesse de la Grande-Bretagne était évaluée par Young, en 1774, à 27,5 milliards de francs-or, par Colquhoun, en 1812, à 54, par Porter, en 1840, à 102, par Giffen, en 1865, à 152, et en 1903, à 375 ; en 1914, Stamp la faisait monter à 348. Le revenu national total du Royaume-Uni était évalué par Mallet, en 1894, à 1.289 millions de livres sterling, par Bowley, en 1904, à 1.800 millions, par Ellis Barker, en 1914, à 2.500 millions de livres sterling, c'est-à-dire environ, à 62 milliards de francs-or.

Les calculs approximatifs les plus récents sur la richesse de l'Italie (Nitti : *La ricchezza dell'Italia*) la faisaient monter avant la guerre de 100 à 120 milliards de lires-or. Pour l'Allemagne, Helfferich évaluait, en 1913, la richesse nationale à 300 milliards de marks-or, environ, avec un revenu annuel approximatif de 40 milliards et une capitalisation annuelle de près de 10 milliards.

Il existe de très nombreux calculs pour les différents pays, mais ils ont plutôt une valeur d'approximation. Nous en citons néanmoins quelques-uns, à titre documentaire.

Voici quel était, avant la guerre, le montant probable de la richesse de certains États européens :

	Milliards de francs-or
Angleterre, d'après la Trésorerie (année 1886).....	235
— d'après Giffen (année 1894).....	291
France, d'après De Foville (année 1903).....	208
— d'après Turquan (année 1898).....	214
Prusse, d'après Sötheer (année 1893).....	83
Autriche, d'après Inama Sternegg (année 1892).....	61
Hongrie, d'après Inama Sternegg (année 1892).....	23
Belgique, d'après Graux (année 1893).....	34
Pays-Bas, d'après Boissevain (année 1892).....	22
Suède, d'après Falbeck (année 1891).....	9
— d'après Falbeck (année 1898).....	12
Danemark, d'après Falbe Hansen (année 1890).....	7
Grèce, d'après Skiaban (année 1890).....	5
Italie, d'après Pantaleoni (année 1889).....	54
— d'après Nitti (année 1903).....	63
— d'après Nitti (année 1914).....	103

La richesse de l'Allemagne avait subi, avant la guerre, l'accroissement le plus rapide. L'Allemagne, avant sa déplorable entreprise militaire, était

le pays d'Europe le plus avancé et pourvu de la meilleure organisation technique.

D'après les chiffres de STAMP (*Journal of the Royal Statistical society*), à la déclaration de guerre (1914), la richesse aurait été en sterling :

	Millions de sterling	par habitant
Grande-Bretagne	14.500	318
Etats-Unis (Officiel)	42.000	474
Allemagne (Hellferich).....	16.350	244
France (Pupin).....	12.000	303
Italie (Gini).....	4.480	128

La richesse de l'Italie atteignait, avant la guerre de 1914, 112.990.000.000 de lires (environ 113 milliards) ; par habitant, la richesse était de 3.300 lires environ.

Avant la guerre, on établissait approximativement le revenu de la Grande-Bretagne à 2 milliards de livres sterling, le revenu de l'Allemagne à 40, de la France à 30, de l'Italie à 15 milliards de francs-or.

Selon les données officielles, le revenu des États-Unis à la déclaration de guerre était de 7.250 millions de livres sterling, c'est-à-dire 72 livres sterling par habitant ; pour le Royaume-Uni, selon Stamp, il était de 2.250 millions de livres sterling, c'est-à-dire de 50 livres sterling par habitant. Il était, selon Hellferich, de 2.150 millions de livres sterling pour l'Allemagne, c'est-à-dire, par habitant, de 30 livres sterling ; il était, pour la France, selon Pupin, de 1.500 livres sterling, c'est-à-dire égal à 38 livres sterling par habitant et il était, pour l'Italie, de 800 millions de livres sterling, c'est-à-dire de 23 livres sterling par habitant.

Voici les évaluations les plus récentes :

J. STAMP (*Current problems in finance and Government*) évaluait en 1923 la richesse du Royaume-Uni à 14.500 millions de livres sterling et à un revenu annuel de 2.250 millions.

RAOUL PÉRET (*La fortune et la dette publique de la France*, Paris, 1917) évaluait le capital national à 300 milliards de francs-or et le revenu à 30.

KARL HELLFERICH (*Deutschlands Volkswohlstand*, Berlin, 1917) évaluait le capital à 310 milliards de marks-or et le revenu à 43 milliards.

Pour la Belgique, il n'existe pas d'évaluation depuis la guerre. En 1913, selon une enquête du Ministère des Finances, la fortune publique atteignait le chiffre de 29.803 millions de francs-or.

Pour l'Italie, MORTARA (*Prospettive economica*, 1926), calculait avec le franc-papier et supposait les revenus privés de 95 à 105 milliards de lires. Mais en Roumanie, dans une monnaie encore bien plus dépréciée, les revenus exprimés en lei, atteindraient des chiffres infiniment supérieurs !

Aux États-Unis d'Amérique, il existe une évaluation officielle (*Bureau of Census, Department of Commerce*) ; en 1912, la richesse nationale y était calculée comme étant de 186.600 millions de dollars ; en 1922, de 320.804 millions. C'est, sans aucun doute, la richesse la plus grande que le monde possède.

Pour la Grande-Bretagne, il existe beaucoup d'autres calculs sur le montant des revenus nationaux, d'avant la guerre ; nous en rapportons quelques-uns :

	Millions de livres sterling
Sir LOUIS MALLETT K. C. S. I., 1883, 1884, <i>National Income and Taxation</i>	1.289
Prof. LÉON LEVI : <i>The Times</i> , 13 janvier 1883.....	1.274
Prof. A. MARSHALL : <i>Report of industrial remuneration conference</i> , January 1883, page 194.....	1.125
Sir R. GIFFEN : <i>Essays in Finance</i> , vol. II, pages 460, 472 (1886)	1.270
Prof. A. L. BOWLEY : 1891 J. R. S. S., vol. VIII, page 248.....	1.611

Selon des données officielles, le revenu, au début de la guerre, était pour les Etats-Unis, de 7.250 millions de sterling, c'est-à-dire de 72 sterling par habitant ; pour le Royaume-Uni, selon Stamp, il était de 2.250 millions de sterling, c'est-à-dire de 50 sterling par habitant ; selon Hellfferich, il était pour l'Allemagne de 2.150 millions de sterling, c'est-à-dire de 30 sterling par habitant ; pour la France, il était, selon Pupin, de 1.500 livres sterling, c'est-à-dire de 30 livres sterling par habitant et pour l'Italie, de 800 millions de sterling, c'est-à-dire de 23 sterling par habitant.

Les résultats de ces calculs sont variables ; mais les rapports de richesse entre les différentes nations restent à peu près les mêmes.

L'Europe s'est généralement endettée après la guerre ; elle est devenue un continent débiteur. Les Etats-Unis d'Amérique sont devenus le plus grand centre de production, mais leur puissance économique dépend avant tout de l'immense marché de consommation intérieur.

Sous de nombreux rapports, les Etats-Unis d'Amérique peuvent se considérer comme le seul grand pays autonome qui existe dans le monde.

Sous d'autres rapports, la Chine, la Russie et le Brésil peuvent devenir des pays autonomes ; mais leur richesse est bien plus limitée.

M. Clarence Barron, directeur du *Wall Street Journal* de New-York, disait que les Etats-Unis d'Amérique possèdent maintenant le tiers de la richesse du monde ; cependant, disait-il, nous n'avons pas plus d'un siècle d'existence, nous ne détenons que 6 % de la superficie terrestre du globe et nous ne comptons que pour 7 % dans la population totale de la planète. Mais ces calculs sont trop généraux : qui pourrait les garantir ?

L'infériorité de l'Europe dépend surtout, nous l'avons répété souvent, de sa division, de ses dictatures et de sa conception des classes ouvrières.

Une commission anglaise composée de trois trade-unionistes et de trois industriels et présidée par sir William Mackenzie a fait connaître en 1927 le résultat de son enquête. Les délégués ont fait un tableau de l'économie aux Etats-Unis, vaste continent de plus de 3.000.000 de milles carrés qui présente toutes les variétés de climat et qui compte 166.000.000 d'habitants répartis dans 48 Etats dans lesquels le commerce se fait librement.

Le développement industriel des Etats-Unis est de date relativement récente, car ce n'est qu'à partir de 1920 que la population industrielle a dépassé la population agricole. Depuis ce moment, à l'exception d'un court mouvement de recul en 1924, les Etats-Unis ont joui d'une prospérité exceptionnelle que l'amélioration du niveau de l'existence a mise en évidence. Le fait fondamental est que la doctrine des hauts salaires est préconisée par les employeurs eux-mêmes. Ils pensent que l'*efficiency* de la production dépend des hauts salaires. Par conséquent la politique des organisations ouvrières est de coopérer de leur mieux avec les employeurs à

l'augmentation de la production par des méthodes perfectionnées, par l'uniformité des types ou standardisation et par l'élimination du gaspillage. La grande majorité des ouvriers américains a une meilleure situation qu'en 1914, car les salaires ont presque doublé depuis 1914 et les prix n'ont augmenté que de 73 %.

Les divisions politiques de l'Europe, les dictatures, la politique des salaires, et les barrières douanières, la mettent en infériorité.

VIII

LA RICHESSE PRIVÉE ET LA CHARGE DES CONTRIBUABLES DANS LES PAYS MODERNES

48. Les procédés statistiques pour l'évaluation de la fortune privée dans chaque pays sont, nous l'avons vu, extrêmement compliqués, et, pour des raisons déjà mentionnées, les comparaisons entre un pays et l'autre sont nécessairement fondées sur des bases fragiles, pour peu que la situation des pays que l'on compare soit différente et que soient divers leurs besoins ; pour certains, il est nécessaire d'employer de grandes masses de richesses pour se procurer des biens qui, dans d'autres pays, sont gratuits.

Les calculs qui vont être rapportés ici ont donc une importance des plus relatives, les façons d'évaluer n'étant pas, au surplus, toujours identiques, et un grand nombre de conditions qui peuvent rendre une comparaison digne de considération faisant défaut ; néanmoins, il vaut la peine de les rapporter, parce que, en dépit de toutes les erreurs inévitables, la comparaison offre certains avantages.

Si les gouvernements prenaient plus de soin à recueillir les données qui se rapportent au montant de la fortune privée, les résultats atteints seraient facilement plus dignes de considération. Le Gouvernement des États-Unis, effectue, tous les dix ans, en même temps que le recensement de la population, celui des ressources, des valeurs et des richesses du pays. Le Gouvernement britannique et le Gouvernement allemand publient des données très précises qui permettent de calculer, avec une exactitude suffisante, non seulement le montant de la richesse, mais aussi sa distribution.

La fortune privée que possèdent les citoyens, est une partie de la richesse nationale. L'État et les pouvoirs locaux possèdent aussi une masse de *richesse publique*, en partie fructueuse et en partie infructueuse, se composant du domaine fiscal et du domaine public. Si l'on compare les chiffres de la richesse privée

aux chiffres des tributs, il s'agit donc de distinguer de ceux-ci les revenus domaniaux, qui découlent de la richesse publique, et non pas des économies privées.

La charge des impôts, comme il a été dit, ne peut pas être mesurée par le chiffre de la contribution de chaque habitant, mais par le rapport entre la richesse moyenne de chacun et sa contribution. Quand on dit qu'un Français paye plus d'impôts qu'un Italien, parce qu'il donne une plus forte somme, on dit une chose inexacte ; il faut rechercher quelle est la richesse moyenne d'un Français et quelle est celle d'un Italien. Or, il n'existe, en matière d'impôt, ni maximum, ni minimum. L'on devrait, logiquement, avoir le maximum de l'imposition lorsque l'impôt atteignant la limite la plus élevée de la pression fiscale, commence à arrêter la production et la consommation, et par conséquent, à être d'un rendement plus faible. Mais il est beaucoup de pays qui dépassent encore ce maximum, et cela, au plus grand détriment de leur avenir.

Pour mesurer la charge des impôts dans chaque pays, l'on peut comparer la masse totale des impôts avec le montant complet de la richesse privée, ou bien comparer le revenu moyen annuel de la nation avec le montant total des impôts.

Mais que ces calculs sont donc difficiles ! Avant tout, les moyens dont la statistique dispose actuellement sont, comme nous l'avons vu, des plus limités, en ce qui concerne le calcul du montant de la richesse privée, et pis encore, en ce qui concerne le revenu annuel d'une population déterminée ; ensuite, quand bien même il serait possible de réussir, c'est l'autre terme qu'il est bien difficile de préciser. Certains états, comme la Prusse, tirent des domaines une bonne part de leurs revenus ; d'autres, comme l'Angleterre, n'ont presque pas de domaine fiscal ; certains ont des industries à grand rendement (télégraphe, chemins de fer, téléphone, etc.) ; dans d'autres, les chemins de fer, les télégraphes, les téléphones, etc., sont aux mains de sociétés privées. Plutôt que de comparer le montant de la richesse privée avec la masse des impôts, il semble plus avantageux et aussi plus facile de comparer le revenu annuel de chaque nation avec le montant des revenus publics de l'État et des pouvoirs collectifs. Ainsi, si le revenu annuel de tous les citoyens est évalué à 10.000.000.000, et que les impôts et taxes de toute espèce, payés par les contribuables, sont de 2.000.000.000, l'on peut admettre que les citoyens donnent les 20 % de leurs revenus.

Un grand nombre de calculs ont été faits sur le montant des

revenus de tous les citoyens dans les différents États de l'Europe (1). Le Département du Travail de Washington a même publié certaines de ces recherches ; mais il ne s'agit que d'approximations très relatives, et qui n'autorisent pas de comparaisons certaines.

49. Un auteur faisait la distinction, en Europe, avant la guerre, entre des pays : a) à *impôts légers*, où par conséquent des contribuables payaient à l'État ou aux pouvoirs locaux 5 ou 6 % de leur revenu (par exemple la Belgique) ; b) à *impôts modérés* où le revenu des citoyens donnait à l'État et aux pouvoirs locaux, de 7 à 8 % (par exemple l'Angleterre) ; c) à *impôts lourds* (par exemple la France), où les citoyens donnaient à peu près 11 à 12 %. On aurait pu ajouter à ces catégories, celle des pays à *impôts très lourds* (comme l'Italie, l'Autriche-Hongrie et surtout la Russie). Que reste-t-il aujourd'hui de tous ces rapports ? Certains États ont disparu, ou sont dans une crise révolutionnaire de longue durée, d'autres dans une grande dépression. Dans tous les pays sortis de la guerre, les impôts seront, pour de longues années, très élevées ; ils seront, dans certains, presque insupportables.

Toutes les comparaisons offrent un caractère d'approximation très lointaine, et n'expriment la situation que *grosso modo* : elles expriment peut-être plus des constatations approximatives que des relations sûres. Mais lorsqu'on dit que, dans une nation qui a un revenu de 10 milliards, les citoyens en paient 3, il faut, pour établir le premier chiffre, procéder à un grand nombre de calculs ; et quand on est parvenu à des résultats, il faut, comme nous l'avons dit, en douter toujours, à moins d'obtenir une certitude suffisante au moyen de contre-épreuves.

De là vient que certains écrivains financiers préfèrent utiliser un procédé bien plus simple, qui permet aussi de voir quelle est la part prélevée par l'impôt dans les diverses classes sociales. L'on prend, dans les différentes classes de la société, ou avec des revenus différents, divers types de familles ; à savoir par exemple : quatre familles qui aient 20.000, 7.000, 3.000 et 1.000 francs-or de revenu, pour voir quelle partie de leurs revenus l'État et les pouvoirs locaux prélèvent au moyen des impôts (2).

(1) LEROY-BEAULIEU : *Traité*, vol. I, cf. PARETO, *op. cit.*, pag. 988-989.

(2) P. LEROY-BEAULIEU (qui a toujours été un statisticien très inexact et à thèses préconçues) calculait comme base de ces procédés que, dans une famille d'ouvriers parisiens de trois personnes, l'impôt prélevait 10,80 % du revenu ; dans une famille à 80.000 francs de revenu, dont une moitié en biens immeubles et l'autre moitié en deux parties égales en fonds

Nous avons déjà vu l'intérêt très grand qu'offrent les phénomènes relatifs à la capitalisation dans les différents pays. C'est le seul moyen qui permette de voir de combien la richesse s'accroît et si elle s'accroît plus ou moins que la population. En effet, si la cote annuelle d'accroissement d'une population est de 10 ‰, et que la richesse augmente dans une proportion de 1 % (par exemple : un pays où la richesse privée monte à 50.000.000.000 épargne à peine 500.000.000) alors population et richesse s'accroîtront de la même manière. Étant donnée l'augmentation des besoins qui caractérise la vie moderne, un pays ainsi fait se trouvera dans un état de véritable déséquilibre. Ce qu'il faut désirer aussi, c'est que la richesse s'accroisse plus rapidement que la population, et que le contraire n'arrive jamais.

Toutefois, certains pays ont progressé et progressent bien plus rapidement : et leur progrès est d'autant plus considérable en ce qu'ils sont déjà des créanciers de l'étranger et qu'ils ont de plus en plus tendance à le devenir. Avant la guerre, l'Allemagne, l'Angleterre et la France comptaient parmi les grands pays créanciers de l'Europe : et d'autre part, il y avait beaucoup de pays débiteurs. Exceptés l'Espagne, le Portugal et les pays de l'Orient aux finances avariées, les pays débiteurs en Europe étaient aussi la Russie, l'Autriche-Hongrie et l'Italie ; ceux-ci importaient des capitaux plutôt qu'ils n'en exportaient. L'Italie cependant avait de plus en plus tendance à diminuer sa dette envers l'étranger plutôt qu'à l'accroître, et s'efforçait même d'exporter des capitaux industriels. Mais après la guerre, tous les pays de l'Europe continentale qui y prirent part sont débiteurs de l'étranger surtout de l'Angleterre et des États-Unis d'Amérique, et cela pour des sommes très élevées. Toute l'Europe dans son ensemble est débitrice ; des masses de capitaux ont été annulées ; les capitaux placés en Russie ont été détruits et les raisons de crédit n'ont presque pas de valeur.

Il existe au fond trois problèmes fondamentaux à la base de toutes les recherches financières : quelle est la charge réelle des impôts ? qui paye les impôts ? dans les circonstances extra-

publics et en valeurs mobilières, l'impôt prélevait 17 % pour l'État, les départements et la commune. C'est encore en France, en 1893, que Beauvin-Grenier présenta à la Société de Statistique un calcul relatif à sa propre famille. Avec des revenus de 20.000 francs par an pour neuf personnes, la famille payait 23 % ; des calculs ainsi faits existent pour de nombreux pays et ne manquent pas d'intérêts lorsqu'ils sont conduits avec rigueur ; il est dommage qu'il faille souvent douter de leur rigueur. Et il faut souvent douter aussi de leur impartialité.

ordinaires comme la guerre, quelles richesses peuvent être mobilisées et dans quelle mesure ?

Quel est le poids réel des impôts ? C'est une chose que l'on peut voir en comparant le montant des impôts au montant total de la richesse privée ou, mieux encore, au revenu annuel de la nation. En réalité, les pays qui disposent d'une richesse accumulée moindre, utilisent plus énergiquement les forces du travail. L'on peut admettre, sans difficulté, que proportionnellement, en Allemagne et aussi en Italie, le revenu national soit supérieur à celui de la France et de l'Angleterre.

Qui paye les impôts ? C'est peut-être le problème le plus important et on peut le résoudre uniquement en étudiant la distribution du capital et du revenu, et en comparant la taxation de chaque forme de capital et de revenu. Le calcul n'est pas toujours facile, mais un grand nombre de ceux qui ont été faits ne manquent pas d'intérêt. Les classes riches surtout, lorsqu'elles disposent du pouvoir politique, ont généralement tendance à s'exempter dans la plus grande mesure possible. Il suffit de lire ce que le plus grand nombre d'écrivains politiques a dit longtemps sur la progression des impôts directs et ce qu'ils disent aujourd'hui après la guerre de l'impôt sur le capital, pour être convaincu de l'esprit de parti qui préside aux discussions. Jadis la noblesse s'exemptait elle-même des impôts : l'exemption était un privilège des nobles. Le clergé était exempté des impôts : c'était un privilège de l'Église. Aujourd'hui les riches, dans un grand nombre de pays, s'exemptent des impôts autant qu'ils le peuvent. Le spectacle qu'a donné en grande partie l'Europe d'après-guerre, au moment où les immenses fortunes de guerre se sont soustraites au fisc, est véritablement répugnant. Dans presque tous les pays, la base des budgets est encore formée par les impôts indirects. C'est toujours le peuple et les classes laborieuses qui payent presque partout dans la plus grande mesure. Tous les sophismes employés pour défendre cet état de choses, n'arrivent pas à en altérer la signification.

Le calcul de la capitalisation annuelle présente un grand intérêt : il nous dit mieux que toute autre chose, ce qui peut être mobilisé au cours de contingences extraordinaires, comme la guerre. Mais il faut aussi faire une différence ici : la capitalisation annuelle d'un pays ne consiste pas seulement dans son épargne, mais dans ses investissements, dans ce que tout pays destine chaque année à augmenter ses placements pour la production ; or, cette partie de la capitalisation ne peut pas être mobilisée. Mais la guerre européenne a démontré comment la société

actuelle possède (ou possédait avant la guerre) d'énormes forces inconnues qui permettent des prélèvements de capital infiniment plus grands que les économistes n'en ont jamais supposés. Pour des raisons d'ordre technique les économistes croyaient en effet que la guerre, en détruisant tant de richesses, n'aurait pu avoir qu'une durée des plus courtes : la guerre s'est basée, au contraire, sur la résistance économique, et a duré plusieurs années. Voilà une prévision de plus qui a été démentie par la réalité et qui nous a montré comme quoi il n'y a rien de plus arbitraire que de donner à nos hypothèses et à nos recherches une extension que les faits se chargent ensuite de démentir.

Ainsi que nous l'avons déjà noté lors de notre comparaison de la charge des impôts dans les différents pays, il s'agit de voir, les organisations politiques et administratives étant différentes, ce que les contribuables donnent à *tous les pouvoirs collectifs* et non seulement à l'État : qu'ensuite les dépenses pour l'instruction soient effectuées par l'État ou par les communes cela ne changera plus rien. D'autre part, dans les États gouvernés sous la forme fédérale, il faut tenir compte des dépenses de chaque État et non seulement de celles de la confédération.

Les dépenses des pouvoirs locaux représentaient, avant la guerre, presque la moitié de toutes les dépenses collectives en Angleterre ; alors qu'en Italie, elles n'en représentaient que la cinquième partie environ, et moins encore en France. De tout ce qui a été dit jusqu'à présent, il ressort que les comparaisons faciles dont on abuse, sont d'autant plus fausses que leur évidence semble plus grande. Ceux qui connaissent les éléments de la technique statistique savent que rien n'est plus malaisé que de faire des comparaisons en matière de dépenses et en matière d'impôts. La prudence la plus grande ne suffit pas ; il faut encore connaître exactement les deux budgets pour pouvoir les comparer, sans quoi la comparaison n'est plus qu'un exercice stérile.

NOTE. Il y a un siècle environ, en 1822, l'économiste anglais G. Lowe calculait, dans une étude reproduite par J. B. Say dans son *Cours*, que le total des impôts de toute nature atteignait en Europe, le chiffre de 4 milliards et demi : l'Europe avait, à cette époque une population d'un peu moins de 200 millions d'hommes ; les impôts n'atteignaient donc que 22,50 %.

La France avait 30 millions d'habitants, 999 millions d'impôts et une cote de 30 francs par habitant. La Grande-Bretagne, sans l'Irlande, avait 14 millions et demi d'habitants, un milliard environ d'impôts, une cote de 68,75 par habitant ; l'Autriche (en comprenant ses domaines italiens et la Pologne autrichienne), 29 millions d'habitants, 450 millions d'impôts, 15,50 par habitant ; la Russie, 37 millions d'habitants, 459 millions d'im-

pôts, 15,80 par habitant ; la Prusse, 10 millions et demi d'habitants, 175 millions d'impôts, 17,30 par habitant ; le Royaume de Naples et de Sicile, 6.700.000 habitants, 67 millions et demi d'impôts, environ 10 francs par habitant, etc., etc.

Kolb calculait en 1786 que l'Europe avec 175 millions d'habitants avait deux milliards et demi de francs d'impôts.

Dans l'année qui a précédé la guerre européenne, la pression tribulaire dans les plus grands Etats européens était évaluée de la façon suivante :

	Richesse nationale		Montant des revenus		Charge tribulaire		Pres- sion
	milliards de francs		mill. de francs		mill. de francs		0 0
Grande-Bretagne	533	7.850	52	1.150	5.750	126	11
France	287	4.750	28	715	4.800	121	17,1
Allemagne	407	1.640	40	625	5.500	95	15,7
Autriche-Hongrie	132	2.650	15	500	1.890	66	12,9
Italie	92	2.628	14	400	2.565	74	18,3

Mais depuis la guerre, les calculs sont devenus très difficiles en ce qu'il faudrait non seulement les rapporter à l'or et non pas à celles des monnaies dépréciées qui ont cours dans la plus grande partie de l'Europe, mais encore pouvoir calculer avec une précision suffisante la richesse et le revenu, ce qui présente aujourd'hui d'assez grosses difficultés étant donné la situation incertaine et désordonnée de la plus grande partie des valeurs.

Il est pourtant évident que, partout en Europe, la pression fiscale a augmenté, et que, d'après les charges assumées, il est fort peu probable qu'elle puisse diminuer avant plusieurs années, et qu'en tout cas cette diminution ne saurait venir que par une augmentation de la production.

La charge énorme des impôts rappelait l'attention des savants de la finance sur la nécessité d'en tenir un plus grand compte dans l'élément social de la finance.

TAINE a illustré pour les anciennes sociétés le critère des impôts, dans son *Ancien Régime*. Les nobles justifiaient leurs exemptions et les grands impôts sur les classes laborieuses, par le prétexte qu'ils stimulaient ainsi la production et que, sans cet aiguillon sévère, celles-ci n'auraient ni travaillé, ni produit, et qu'elles n'auraient donc pas enrichi la nation. Raisonne-t-on trop différemment aujourd'hui ?

L'un des plus grands financiers américains, M. Seligman, critiquant les idées sociales de Wagner sur les impôts considérés comme un moyen d'améliorer et de rendre plus juste la distribution de la richesse, a observé judicieusement que la finance n'est pas seulement une science sociale, mais qu'elle présente aussi, au point de vue politique, des rapports étroits avec la vie sociale. La finance ne peut pas ne pas influer sur la vie sociale. Tout impôt frappe les fortunes individuelles, et, si nous pouvons rechercher dans tous les cas les dernières conséquences de l'impôt, même purement fiscal, nous pourrions enregistrer toutes espèces de résultats imprévus, sociaux autant que fiscaux, ou peut-être mieux encore, sociaux parce que fiscaux. Il n'est pas permis, a dit Seligman, de confondre dans toute politique fiscale l'élément incontestablement social, avec ce que Wagner

appelle l'élément social-politique, que l'on pourrait appeler tout simplement l'élément socialiste. Entre le principe qu'il est possible à l'État de modifier sa politique strictement fiscale en obéissant à des considérations d'utilité nationale, et le principe qui fait un devoir à l'État d'anéantir les inégalités de fortune qui existent entre les citoyens, il y a une distance énorme ; la différence qui existe entre l'élément social et l'idée sociale-politique de Wagner, est la même que celle qu'il y a entre la réforme sociale et le socialisme.

Sans vouloir nous rallier aux conclusions du socialisme, la justice peut exiger que de grandes modifications soient apportées aux formes actuelles de l'imposition. Cela implique le problème du traitement égal de chacun devant l'inégalité historique et devant la survivance des systèmes du passé sur les impositions actuelles. Dans ce sens, une réforme sociale des impôts peut et doit être faite ; mais elle doit être une réforme qui consiste à faire cesser l'application des anciennes lois inégales, et non pas à favoriser de nouvelles lois inégales. Justice légale signifie égalité légale. Mais une justice légale qui voudrait essayer d'imposer une égalité de fortune en face de l'inévitable inégalité des capacités naturelles serait une parodie de la justice. En matière de finance, les principales réformes consistent peut-être aujourd'hui dans la nature des revenus, plutôt que dans celle des dépenses. En tous cas, ajoutait Seligman, devant une question fondamentale comme celle de la direction d'un pays, il appartient au gouvernement de prendre les mesures propres à empêcher ce qui peut constituer une menace pour la tranquillité publique ou pour le progrès de la démocratie. Il ne faut absolument pas critiquer le fait qu'une démocratie tâche d'introduire des impôts progressivement plus élevés sur les grandes fortunes.

Les vieux financiers se sont toujours refusés à tenir compte de l'élément social dans la finance, et l'école conservatrice qui s'intitule libérale (*lucus a non lucendo*) n'a jamais voulu voir dans les impôts autre chose que l'élément fiscal. Une grande partie de la presse politique répète de vieux clichés de mauvais écrivains conservateurs qui ont eu une célébrité imméritée, sur la progressivité des impôts, sur les impôts sur le patrimoine et sur les dépenses publiques, clichés que l'expérience a démentis.

Cfr. JÈZE : *Cours sur les dépenses publiques*, pages 55, ss. ; FLORA : *La Finanza e la questione sociale*, 1896 ; CONIGLIANI : *L'indirizzo teorico della scienza delle finanze*, 1908 ; GRIZIOTTI : *I Principi distributivi delle imposte moderne sul reddito*, 1909. Les considérations de Seligman ont eu, dans cette matière, une valeur décisive.

La section économique et financière de la Société des Nations a fait des calculs sur les charges fiscales par rapport aux revenus nationaux des divers pays. Les prévisions du revenu national sont le résultat de recherches privées d'économistes et de statisticiens ; mais elles ont été utilisées, dans un certain nombre de cas, pour l'établissement de rapports officiels. Il convient de faire remarquer que les prévisions ne sont pas toujours calculées d'après les mêmes méthodes et que leur valeur diffère considérablement. Toutefois, on a pensé qu'elles fourniraient un exemple permettant d'apprécier l'augmentation des charges fiscales. On verra que, dans tous les pays, ce niveau est supérieur à celui qui existait avant la guerre :

Charges fiscales par rapport aux revenus nationaux de divers pays

	Exercice financier (en millions)	Revenu mensuel (en millions)	Montants des impôts (en millions)	Pourcentage des charges fiscales en rapports aux revenus nationaux 0/0
Allemagne (marks) ..	1913-14	45.000-50.000	5.078	10-11,3
	1923	50.000-55.000	—	—
Australie (sterlings) ..	1913-14	238	26,9	10,4
	1923-24	430	79,3	18,4
Belgique (francs)	1913	6.488	467,7	7
	1924	28.073 (1)	—	—
Canada (dollars)	1913	1.500	197	13
	1922	2.500	480	19,2
Etats-Unis d'Amérique (dollars)	1913	34.000	2.229,2	6,6
	1924	60.000	6.349,1	10,3
France (francs)	1913	37.500 (2)	5.194	14
	1924	140.000-170.000	30.293	17-20
Grande-Bretagne (st.).	1913-14	2.230	256,8	11,4
	1924-25	3.800-4.000	849,6	22
Inde (roupie)	1913-14	19.420	844,2	4,4
	1922-23	26.660	1.469,3	5,1
Italie (lires)	1913-14	20.200	—	—
	1924-25	103.000	19.800 (approxim.)	19,2
Japon (yen)	1913-14	4.000	548	13,7
	1923-24	10.000	1.443,3	14,4
Norvège (couronnes) ..	1913-14	1.150	149	13
	1923-24	3.249	597	20
Suède (couronnes) ...	1913	2.850	320,6	11,5
	1922	5.500	1.095	20
Suisse (francs)	1913	4.378	278,5	6,4
	1914	(3)	746,3	—

(1) L'estimation du revenu national de la Belgique en 1924 se rapporte à une période où le cours du change était environ : 29 francs belges = 1 dollar.

(2) L'estimation du revenu national de la France en 1924 se rapporte à une période où le cours du change était environ : 19 francs français = 1 dollar.

(3) Exercice 1922-23.

IX

LES DÉPENSES ET LES REVENUS PUBLICS

50. L'étude des dépenses et des revenus publics, ainsi que des phénomènes qui découlent du prélèvement et de l'emploi d'une partie de la richesse nationale, constitue le champ des recherches financières.

Un grand nombre d'écrivains financiers refusent de traiter de l'argument des dépenses publiques, pensant que celui-ci concerne la politique, et non pas la finance. Les dépenses publiques, disent-ils, dépendent surtout de la forme politique et des conditions sociales et économiques de chaque pays. La finance serait donc limitée, d'après eux, à l'étude des revenus publics dans leur action économique. En réalité, la finance ne peut pas considérer un phénomène indépendamment d'un autre : l'acquisition et l'emploi des richesses matérielles nécessaires à la vie et au développement des groupements collectifs constituant en effet deux phénomènes d'interdépendance. Les grands financiers ont toujours vu ces rapports de dépendance. Il est certaines dépenses pouvant agir utilement sur le développement des revenus : ainsi, quelques travaux publics, par exemple, peuvent avoir pour conséquence un accroissement des revenus. Il est des revenus qui peuvent être fixés, sans qu'un développement de dépenses les précède (1).

Les buts que l'activité de l'État se propose sont, d'une certaine manière, la cause des dépenses publiques, et ce sont les appréciations que les citoyens ou, plus exactement, les groupes politiques prédominants formulent sur leur utilité, qui en déterminent les limites ; et ces dernières se trouvent bien plus dans le développement de la richesse que dans la forme politique

(1) Dans sa fameuse lettre au roi Louis XVI, Turgot renfermait son programme financier en trois simples phrases : « Point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunt ». Voilà, de toute évidence, un programme où les dépenses et les revenus sont étroitement liés entre eux. Et il en est toujours ainsi dans la réalité.

et dans les modes d'organisation de chaque peuple. A. Smith avait, de son temps déjà, compris fort bien la nature et le caractère des dépenses publiques ; loin des exagérations de ses successeurs, il ne concevait pas de société sans gouvernement, mais il pensait que celui-ci, à part la charge suprême de la sûreté intérieure et extérieure, devait poursuivre des fins de prospérité et de culture. Adam Smith conseillait aux gouvernements, non seulement de s'occuper d'œuvres publiques et d'hygiène générale, mais aussi d'éducation et d'instruction (1).

On a longtemps cru que la prodigalité dans les dépenses publiques était à son tour une cause de richesse pour la nation (2). Même aujourd'hui, les parlements manifestent une grande facilité à décréter de nouvelles dépenses : et il y en a plusieurs qui exaltent la prodigalité comme le système le plus apte à donner la popularité aux partis gouvernementaux.

En réalité, les dépenses publiques ne doivent pas être considérées autrement que les dépenses privées : elles répondent à des besoins permanents, inhérents à la vie sociale, et doivent être jugées selon leur utilité ; s'il était démontré que de nombreux services publics peuvent être mieux exercés par l'industrie privée et avec un plus grand profit pour la collectivité, les dépenses qui leur sont consacrées ne seraient pas justifiables. Au contraire, si l'État assume des services que ne peut pas exercer l'industrie privée, ou qu'elle ne pourrait exercer qu'au moyen d'une dis-

(1) A. SMITH : *Wealth of Nations*, livre V.

(2) Dans une lettre au cardinal de Noailles, madame de Maintenon raconte qu'un jour, comme elle exhortait le Roi à faire des aumônes plus considérables, Louis XIV lui répondit : « Un roi fait l'aumône en dépensant beaucoup ». J. B. SAY note (*Traité*, livre II, chap. VI), non sans raison : « mots précieux et terribles, qui montrent comment la ruine peut être réduite en principes ». Même les esprits les plus profonds du XVIII^e siècle, n'échappaient pas à ces erreurs ; il n'est pas jusqu'à Galiani, toujours si aigu, qui, à propos des grandes dépenses de la Cour, n'ait affirmé « *quidquid delirante reges*, mais c'est de l'argent que l'on dépense ». Voltaire, parlant des dépenses folles de Louis XIV, disait qu'elles n'entraient pas l'État, mais qu'elles servaient à faire circuler l'argent dans le royaume. Ce furent ces erreurs, cette ruine réduite en principes, comme dit Say, qui déterminèrent la réaction si longtemps prédominante, selon laquelle les dépenses publiques devaient être considérées comme un phénomène de la consommation et parfois, comme une perte sèche pour la nation. En réalité, comme l'a écrit Seligman, les réformes les plus grandes et les plus utiles pour le peuple concernent bien plus les dépenses que les revenus. Ce sont maintenant les dépenses publiques, qui représentent presque partout soit le passé (intérêts des dettes), soit la politique actuelle (dépenses militaires), qui forment la plus grande partie des budgets des grands États.

persion de richesses ou à son détriment, les dépenses qui leur sont consacrées sont justifiées par la convenance sociale.

51. Pour bien évaluer l'ampleur et l'importance des dépenses publiques, et pour avoir une conception exacte de leur action dans les pays, il faut se rappeler tous les objets qui s'y rapportent : voir, en d'autres termes, les fins pour lesquelles elles sont effectuées. Un pays où une même quantité de dépenses est déterminée par des fins militaires, se trouve dans des conditions autres qu'un pays où celle-ci est déterminée par des fins de civilisation et de culture.

La défense de la liberté et de l'indépendance est indubitablement la défense de deux biens suprêmes : nuls sacrifices ne sauraient pour cela être excessifs ; mais une nation qui sacrifie à sa défense la plus grande partie de ses ressources ne se trouve pas dans des conditions très différentes de celles d'un individu qui vit entouré par des sauvages, et qui doit employer toute son énergie pour se protéger d'eux. Il ne lui sera permis de progresser ni en richesse, ni en intelligence, si ce n'est d'une façon très limitée. Sans doute ce cas est-il bien moins grave lorsqu'il s'agit de grandes agglomérations humaines parce que, fort souvent, les conditions de sûreté intérieure et de tranquillité, qui sont les éléments premiers de tout développement, correspondent à de grands sacrifices faits pour la défense.

Les dépenses publiques assument des formes très diverses.

Dans leurs *formes*, elles peuvent être en *nature*, ou en *espèces* : les premières étaient les plus importantes jadis, lorsque l'État payait fréquemment ses fonctionnaires et ses soldats au moyen de marchandises, de denrées ou de concessions. Dans l'économie monétaire des États modernes, les dépenses publiques se font presque toujours en espèces.

Dans le *temps* où elles sont effectuées, et dans leur durée et leur continuité, les *dépenses* sont *ordinaires* et *extraordinaires* : on appelle dépenses ordinaires, celles qui répondent à des besoins continuels se renouvelant pour chaque exercice financier ; on appelle dépenses extraordinaires, celles qui répondent à des besoins accidentels et variables. Les dépenses pour la justice, pour l'instruction et pour l'armée sont en général des dépenses ordinaires ; au contraire, les dépenses pour un nouveau fusil ou pour la construction d'un chemin de fer, ou encore pour l'exécution d'un nouveau cadastre sont extraordinaires.

Puisqu'il est entendu que l'on doit pourvoir toujours aux dépenses ordinaires au moyen des revenus ordinaires (impôts, taxes, revenus patrimoniaux), et aux dépenses extraordinaires au

moyen des revenus extraordinaires (aliénation de patrimoines, annulation de dettes), il s'agit de savoir si les dépenses pour les constructions de chemin de fer, qui sont sans nul doute des dépenses extraordinaires, doivent être faites au moyen d'emprunts. C'est un cas de politique financière que l'on doit résoudre selon les circonstances. Mais les dangers de l'emprunt sont si nombreux qu'il est sage et normal, en politique financière, de pourvoir même aux dépenses extraordinaires par des revenus ordinaires, à l'exception des œuvres certainement fécondes et d'une partie des dettes de guerre. Il est évident en effet, que si une ligne de chemin de fer mise en exercice a une valeur industrielle égalant ou surpassant les dépenses de construction, et si elle produit un revenu qui est égal ou supérieur à l'intérêt que les sommes investies en elle eussent produit, l'emprunt ne constitue en aucune façon un péril ; c'est, en quelque sorte, comme si l'on avait constitué une société par actions aux fins de construire un chemin de fer. L'État a émis des titres d'emprunt de la même façon qu'un banquier aurait émis des titres industriels. Le malheur veut que l'on abuse des emprunts dans la pratique (et c'est le crédit seul qui rend possible les plus grands abus), pour construire de nombreux, souvent de trop nombreux chemins de fer qui n'ont plus dans certains pays un caractère industriel, mais parfois nettement électoral.

En ce qui concerne les *effets économiques*, les dépenses publiques peuvent être *productives* ou *improductives*. Elles sont productives lorsqu'elles accroissent, soit le patrimoine de l'État, soit les possibilités des particuliers ; elles sont improductives quand elles n'agissent ni dans un sens ni dans l'autre, ou quand l'utilité qui en découle ne remplace pas les richesses consommées. Pourtant dépense improductive ne signifie nullement dépense inutile. Il est des bénéfices moraux qui se traduisent tôt ou tard en bénéfices économiques ; il est des guerres de défense qui répondent au besoin fondamental de l'existence et il en est aussi qui sont nationales et qui redressent les énergies d'un pays mieux que n'importe quel progrès industriel.

On distingue aussi, par rapport à leur *nature*, les *dépenses réelles* des *dépenses d'exercice*. Les dépenses réelles sont celles que l'on effectue réellement pour des services publics servant à satisfaire des besoins collectifs ; les dépenses d'exercice sont celles qui sont déterminées soit par le *recouvrement* des sommes budgétaires ou par l'*administration* des biens de l'État et par l'exercice de ses industries. Lorsque l'on compare les budgets, il faut, ainsi que nous l'avons déjà noté, séparer avec un *soin*

jaloux les dépenses *réelles* des autres, et surtout des dépenses industrielles. Il est des pays à domaine industriel très grand, d'autres qui n'en ont pas, ou dont il est fort limité. Il entre donc dans les dépenses d'exercice celles qui sont nécessaires à l'acquisition de matières premières et celles qui sont nécessaires à des entreprises privées ou à des monopoles d'État ; c'est donc une grave erreur, par exemple, de comparer les dépenses d'exercice de l'État britannique ou de l'État italien avec celles de l'État prussien ou de l'État français. Une telle comparaison ne signifie rien : que l'on se rappelle entre beaucoup d'autres choses que l'État exerce en Italie, comme nous l'avons déjà marqué, le monopole du tabac qui ailleurs constitue une industrie privée ; et en Prusse, l'État administrait les chemins de fer qui, en Angleterre, sont gérés par de grandes sociétés privées. D'où il résulte que des comparaisons sur les dépenses d'exercice de deux pays n'ont souvent pas le moindre sens ; plutôt importantes seraient les comparaisons se rapportant aux dépenses de *recouvrement*, c'est-à-dire aux dépenses exigées par les différents impôts ou taxes. Une finance est d'autant plus ordonnée et d'autant mieux adaptée, que ses dépenses sont plus petites. En général, il arrive que plus les impôts sont lourds, plus le recouvrement en est coûteux, parce que les contribuables ont le plus possible tendance à circonvier ce genre d'impôts.

En ce qui concerne les *fins* auxquelles elles sont destinées, les dépenses se divisent en trois grandes catégories : 1) *dépenses pour la constitution* : elles comprennent en général, la liste civile, ou dotation au chef de l'État, les dotations aux chambres législatives, les traitements des ministres, et les dépenses pour la dette publique auxquelles l'on suppose que l'État ne peut se soustraire sous peine de manquer à un engagement constitutionnel ; 2) *dépenses pour des fins militaires* : c'est-à-dire de sûreté et de défense (ministère de la guerre, de la marine de guerre, de l'aviation) ; 3) *dépenses pour des fins de droit, de civilisation et de bien-être* (travaux publics, agriculture, commerce, instruction, services publics, etc.). Cette troisième catégorie de dépenses, qui est la plus productive, est aussi celle qui offre le plus d'intérêt.

Lorsque l'on veut, dans presque tous les pays, évaluer l'efficacité des dépenses publiques et l'action qu'elles exercent, il faut tenir compte de la situation respective des trois catégories mentionnées plus haut. Il en est de même pour les états que pour les individus. Si les besoins primaires de l'existence n'ont pas été satisfaits, l'on ne pense pas à autre chose ; les premières richesses

ses d'une famille sont précisément destinées à la satisfaction des besoins les plus essentiels.

Les quatre lois d'Engel sur l'alimentation sont bien connues ; les dépenses alimentaires sont d'autant plus grandes que les budgets familiaux sont plus petits : dans certaines classes les dépenses pour la subsistance absorbent la plus grande partie du revenu. D'après Engel, l'examen des budgets familiaux révèle que : 1) la proportion des dépenses pour la nourriture croît en progression géométrique et en raison inverse du bien-être ; en d'autres termes : moins le revenu est élevé, plus forte proportionnellement est la dépense de subsistance ; 2) la dépense pour l'habillement prend et conserve une proportion sensiblement constante dans son ensemble ; 3) la dépense pour le logement, le chauffage et l'éclairage a une proportion presque invariable quel que soit le revenu ; 4) enfin, plus le revenu croît, et plus la proportion des différentes dépenses qui expriment le degré de bien-être augmente (1). La première de ces lois, surtout, correspond complètement à la réalité. Or, comme les dépenses pour la subsistance absorbent la presque totalité du revenu des personnes pauvres, les dépenses fondamentales pour leur défense absorbent encore la plus grande partie des revenus des États. La vie de l'humanité, considérée dans ses plus grands groupements politiques ne semble pas encore avoir atteint un niveau élevé. La plus grande partie des richesses fournies par les citoyens est absorbée par des dépenses pour la sûreté intérieure et extérieure et, en général, pour la défense nationale. Ainsi, les plus pauvres familles emploient-elles la presque totalité de leurs revenus pour subvenir aux besoins de la vie animale ou à la défense contre l'entourage, et il reste excessivement peu pour le développement du corps et de l'esprit.

52. Les revenus et les dépenses publiques sont, comme nous l'avons vu, en rapport d'interdépendance. Pendant que la masse de revenu national et les rapports de distribution de la richesse déterminent le montant des revenus, leur forme et leur répartition, les dépenses sont dans une forte mesure influencées par les formes politiques et sociales de chacune. Nous avons vu que, de même qu'il existe des dépenses ordinaires et extraordinaires, il est aussi des *revenus* de l'une ou de l'autre nature. Certains revenus se renouvellent par périodes, d'autres, de par leur essence même n'ont pas ce caractère de périodicité, ou encore celui-ci est

(1) Cf. NITTI : *L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli* dans R. S. 1894.

occasionnel ou tout au moins ne se renouvelle-t-il pas régulièrement. Jadis, les formes prédominantes dans l'État, pour l'acquisition des biens nécessaires à son fonctionnement, avaient un caractère plus éventuel qu'aujourd'hui. Il est très difficile de faire des classifications précises pour ce qui est des revenus publics (1). Il est également plus difficile de trouver, dans l'histoire des systèmes financiers du passé, des formes qui se rapprochent des nôtres. Les systèmes politiques et les systèmes économiques ont déterminé à chaque fois, des systèmes financiers différents.

L'État et les pouvoirs collectifs, pour atteindre les fins qui découlent de leur origine et de leur base historique, ont besoin de richesses matérielles et ont, comme nous l'avons déjà dit, différentes manières de se les procurer. Il y a des prestations obligatoires, ou contributions de richesses, soit *volontaires*, soit par *contrat*, soit encore par *coaction*. Dans les sociétés passées, le système des *donatives* était fréquent. La tradition et la coutume donnaient cependant à de telles prestations un caractère peu volontaire. Les contributions volontaires (lorsque elles étaient vraiment telles) n'étaient possibles que dans de petites organisations menacées le plus souvent d'un danger commun ; de nos jours, elles n'ont presque plus d'importance. Les rentrées découlant de contrats, comme celles que réalise l'État grâce aux citoyens pour la dette publique, sont elles aussi d'une importance limitée : car ce sont des revenus extraordinaires auxquels il faut pourvoir au moyen de revenus ordinaires. Ceux-ci sont tirés maintenant, dans une faible mesure, des biens que l'État possède et pour la plus grande part, de l'imposition. Les besoins collectifs s'étant accrus rapidement et déterminant l'emploi de masses importantes de richesses, et d'autre part, le système contractuel n'étant pas suffisant, l'on s'est acheminé, petit à petit, vers la forme coactive actuelle. Pendant que, dans les États anciens les revenus découlent généralement pour la plus grande partie des biens de domaines, des mines et des tributs indirects sur des matières de consommation, surtout sur celles d'importation étrangère, la base des budgets est constituée, dans les États modernes, par les impôts et les taxes.

(1) A ce sujet et pour le développer, on lira utilement RICCA SALERNO : *Le entrate ordinarie dello Stato*, dans le *Manuel de droit administratif* d'ORLANDO ; WAGNER : *op. cit.*, vol. I et SAX : *op. cit.* ; SELIGMAN : *The classification of public revenues* dans les *Essays on Taxation*, New-York, 1898, pages 263 à 304 ; STEIN : *op. cit.*, vol. I, pages 330, ss. ; BASTABLE : *Public Finance*, pages 153, ss. ; CARL G. PLEHN : *Classification of public revenues*, dans *Political Science Quarterly*, de mars 1897 ; etc., etc.

Les bases importantes de revenus dans les vieux États étaient les *régales*. D'après un vieil auteur, il est très difficile de dire exactement ce que c'est : *regalia vero quæ sint vix definiri potest*. L'on croyait généralement au moyen âge que les droits financiers dérivait de l'exercice de la souveraineté. Ils comprenaient souvent des droits de toute espèce se rapportant aux pouvoirs judiciaires, à la sûreté, à la tutelle ou à la protection. C'étaient souvent de véritables impôts, mais offrant un caractère domanial. Parmi les règles moyenâgeuses figuraient certaines prestations qu'il était obligatoire de faire aux princes dans des cas déterminés ; les biens sans propriétaires étaient dévolus à la couronne ; les récompenses et les rétributions pour des services rendus étaient effectuées directement par l'État ; celui-ci avait enfin un grand nombre de monopoles, de possessions et de différentes industries. Plus tard, l'expression de régales fut limitée à ces dernières catégories, et elles eurent la part principale à la frappe des monnaies, l'administration des postes, etc. dont l'importance est devenue de plus en plus grande, à côté des régales de caractère foncier. Les régales, dont il est donc fort difficile de dire la nature précise et les limites, subirent donc une transformation continue (1).

Presque toutes les prestations de caractère personnel ont disparu dans les États modernes. On peut même dire que dans la plus grande partie des États d'Europe, il ne reste pour ainsi dire, plus de trace de l'immense série de prestations qui constituaient jadis la base de la finance. Si l'on excepte le service militaire, qui impose aux citoyens, presque sans compensation, dans un but suprême de sûreté et de défense, de prêter leur concours à l'ar-

(1) ROSCHER distingue quatre formes principales de régales au moyen âge, [*Finanz*, page 71, ss.] : mais leurs formes étaient des plus variées. JEAN BODIN qui compte parmi les théoriciens politiques les plus profonds du début de l'ère moderne dans son ouvrage : *Les six livres de la République* fait dériver de cette source les revenus publics de : 1) ex agris publicis ; 2) ex hostium spoliis ; 3) ex amicorum largitionibus ; 4) ex sociorum vectigalibus ac tributis ; 5) ex earum rerum vectigalibus, quæ aut inveniuntur aut exvehuntur ; 6) ex mercatura ; 7) ex subditorum tributis. De nos jours, l'on ne tire que fort peu *ex agris publicis* parce que, principalement dans les pays peuplés, le domaine foncier est en diminution. L'on ne peut pas prétendre non plus dans une société civilisée tirer une source de revenus *ex hostium spoliis*, bien que les traités de paix conclus après la guerre européenne ont répandu ce préjugé. *Ex amicorum largitionibus*... il n'y faut même pas penser. Ainsi, les autres revenus ordinaires exceptés les impôts et les taxes ont une importance minime. En tous cas, la classification de Bodin nous révèle tout le système politique et financier d'une époque maintenant révolue.

mée, il n'existe presque plus de trace de service personnel coactif. Le jury, qui, dans le plus grand nombre de cas, est rétribué, se réduit à une obligation peu coûteuse et pour un nombre infime de citoyens. En tous cas, même alors, l'État pourvoit à la subsistance des personnes et leur fournit les moyens de vivre.

L'obligation d'accepter certaines charges publiques gratuitement, obligation qui fait partie de l'autonomie locale en Angleterre, ne constitue pas un poids véritable à notre époque, et se limite du reste à fort peu de chose. Dans quelques pays encore, les lois sur les travaux publics conservent quelques traces de prestations personnelles obligatoires : mais leur importance est minime.

53. L'on peut donc dire, que désormais, les budgets des pays modernes ne se basent pas seulement en grande partie, mais presque exclusivement sur les revenus de droit public, comme les impôts et les taxes. Il n'est pas jusqu'aux grands monopoles de l'État qui ne soient, en réalité, différents dans leur contenu de ce qu'étaient les vieilles *régales* ; lorsqu'ils ne sont pas établis pour des raisons de sécurité ou d'ordre (monnaies, postes, télégraphes, etc.), ce sont de véritables impôts indirects que les monopoles du sel, du tabac, des allumettes, etc.

Les revenus publics peuvent être classifiés soit en se rappelant leur développement historique et juridique, soit en vertu du droit politique en vigueur, soit par les rapports financiers qui viennent à se déterminer, soit encore, et c'est le point de vue le plus intéressant, par leur nature économique.

Les revenus ordinaires, de même que les revenus extraordinaires, ne diffèrent pas dans leur substance : c'est par elles que l'on utilise une partie de la richesse nationale pour le paiement des besoins collectifs. Les *revenus ordinaires* découlent du domaine public, privé, et de contributions périodiques des citoyens, à n'importe quel titre. Les *revenus extraordinaires*, par contre, découlent d'une diminution, sous n'importe quelle forme, du patrimoine collectif (vente de patrimoine, emprunts) ou d'augmentations temporaires des impôts existants. Leur fonction différente est donc nettement indiquée.

Les revenus ordinaires sont périodiquement renouvelés dans chaque exercice financier, par leur nature même ou par des dispositions légales : les revenus extraordinaires n'offrent pas ce caractère de régularité et ne se présentent pas à des périodes constantes. Mais il arrive que, même ces dernières, par la loi des grands nombres, et comme il s'agit de grandes collectivités humaines, ont parfois tendance à assumer les caractéristiques des

précédentes, d'où certain auteur, avec une exagération évidente, s'est cru obligé d'ajouter une autre catégorie : celle des *revenus ultra-extraordinaires*, ainsi que des *dépenses ultra-extraordinaires*. Les revenus ordinaires peuvent être originaux ou dérivés. Sont *originaux*, ceux qui découlent de biens patrimoniaux ou de droit privé ; sont *dérivés* ou de droit public, ceux qui comprennent des tributs autant *spéciaux* (taxes, amendes pécuniaires) que *généraux* (impôts).

Les revenus *extraordinaires* sont : 1) l'emploi des fonds du Trésor de l'État ; 2) l'augmentation temporaire des tributs existants ou une contribution de guerre spéciale ; 3) l'aliénation du domaine fiscal ; 4) la déclaration de cours forcé ; 5) enfin la plus importante de toutes : le prélèvement d'emprunts.

Dans la pratique financière, on distingue, dans presque tous les budgets, entre les *revenus effectifs* et les *revenus non effectifs*. Un impôt foncier est une recette effective ; en effet, sans modifier en rien la situation patrimoniale de l'État, il lui procure un revenu. Le prélèvement d'un emprunt est une recette non effective ; car elle laisse une trace passive dans le patrimoine de l'État et qu'elle n'est rien d'autre que le résultat d'un déplacement survenu dans la situation patrimoniale.

Parmi les recettes ordinaires il en est donc qui sont de droit privé, comme il en est qui découlent du patrimoine ; presque privées, comme les contributions relatives à des entreprises industrielles ; de droit public, comme les taxes et les impôts. Dans les budgets modernes, les revenus de droit public, et surtout les impôts, sont en majorité.

Nées au début, comme étant des recettes supplémentaires ou subsidiaires des grands revenus domaniaux, les impôts ont pris plus tard une importance croissante ; ils constituent aujourd'hui la base des budgets modernes, bien que le domaine ait tendance à regagner l'importance qu'il semblait avoir définitivement perdue.

Taxes et impôts ont des fonctions très différentes. La *taxe* correspond à des services publics spéciaux, l'*impôt* à des services publics généraux (1). Il y a des services publics, surtout parmi ceux de caractère politique, dont il n'est pas possible de mesurer les avantages qu'ils apportent aux citoyens en particulier, et

(1) « Nous appelons taxe toute rémunération directe des prestations de l'État ou des communes, tout paiement auquel on est obligé parce que l'on fait usage d'une institution ou d'un établissement que la puissance publique a créé dans l'intérêt général, mais dans une intention qui n'est pas exclusivement fiscale ». PIERSON : *Les revenus de l'Etat*, page 23.

pour lesquels il n'est pas possible de jauger les actions singulières de l'État ; telle est la sûreté intérieure et extérieure, dont on ne peut pas dire combien elle sert à chacun. Or, c'est toujours au moyen des impôts que l'on pourvoit à ces besoins politiques, car il s'agit d'une fonction indivisible de l'État. Mais il est des services publics et surtout ceux de caractère social, pour lesquels l'État ne diffère pas essentiellement d'une entreprise privée ; il est, dans ce cas, rétribué en raison de la consommation individuelle du service qu'il rend. L'on a alors la taxe. Celui qui possède un revenu de 1.000 francs paie un impôt, lorsqu'il donne à l'État 5 % de ses revenus sans désignation particulière des fins auxquelles son tribut doit servir. L'État les emploiera pour des buts collectifs et s'en servira au meilleur de ses intentions. Par contre, celui qui désire une instruction spéciale et qui paie pour l'université, par exemple 300 francs par an, paye une taxe. L'utilisation des impôts et des taxes est très différente, et l'on ne peut pas utiliser aux mêmes fins les unes ou les autres, comme nous aurons l'occasion de le dire plus loin.

NOTE. — On peut classer les dépenses de la façon suivante : par rapport au *temps* : 1) dépenses ordinaires ; 2) dépenses extraordinaires.

Par rapport à leur *forme* : 1) dépenses en nature ; 2) dépenses en espèces.

Par rapport à leur *nature* : 1) dépenses réelles ; 2) dépenses d'exercice.

Par rapport à leurs *effets économiques* : 1) dépenses productives ; 2) dépenses improductives.

Par rapport à leur *fin* : 1) dépenses pour la constitution ; 2) dépenses pour la sûreté ; 3) dépenses pour des fins de droit, de civilisation et de bien-être.

La guerre mondiale a eu pour effet d'accroître extraordinairement les dépenses pour la constitution et pour la sûreté ; on peut dire que, à ce point de vue, il y a eu un immense mouvement de régression.

Les recettes publiques *ordinaires* peuvent être classifiées de la façon suivante :

1) *Recettes originaires ou de droit privé*, qui, à leur tour, peuvent être : 1) recettes domaniales, c'est-à-dire découlant des biens que l'État possède à titre privé (domaine privé), ou à titre public (ceux dont les citoyens jouissent *uti singuli* et non pas *uti universi*) ; 2) elles peuvent provenir des entreprises publiques que l'État seconde, non pas dans un but fiscal, mais à des fins d'utilité publique (postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer, etc.).

2) *Recettes dérivées ou de droit public*, qui sont : 1) *les taxes*, qui sont des contributions spéciales payées à l'État en échange d'un service obtenu de nature divisible ; 2) *les impôts*, qui sont des contributions générales pour les services publics indivisibles de leur nature. Les impôts peuvent être, par rapport à leur *nature économique*, des impôts directs ou indirects. Les impôts directs frappent la personne (par rapport ou sans aucun rapport avec leur revenu comme les capitations), le capital ou le revenu. Les impôts directs peuvent être *réels*, c'est-à-dire qu'ils frappent les biens

indépendamment de la situation personnelle de ceux à qui ils appartiennent ; ils peuvent être *personnels*, tant ceux sur le revenu, comme ceux sur le patrimoine, lorsqu'ils tiennent compte des conditions de la personne. Les impôts indirects peuvent être : a) des impôts sur les consommations nécessaires ou non nécessaires ; b) des impôts sur la transmission et sur les échanges du patrimoine tout entier (impôt de succession) ou d'une de ces parties (registre, timbre, etc.) ; c) impôts sur la production et sur l'échange de biens ; d) monopoles fiscaux, c'est-à-dire droits découlant du privilège de l'État de posséder et de vendre, ou encore de produire et de vendre simultanément des biens déterminés. Il y a enfin des *impôts spéciaux* à caractère prohibitif (impôts somptuaires), limitatif ou compensatif. Dans cette catégorie très nombreuse, il entre aussi les contributions de bonification, que les Américains appellent *special assessments* et les Anglais *betterment taxes*.

Les recettes extraordinaires de l'État peuvent être : 1) *des recettes extraordinaires mineures* : a) aliénation du domaine fiscal ; b) cours forcé des billets d'État ou de banque ; c) augmentation temporaire des impôts existants ; ou de caractère exceptionnel, comme l'emploi du Trésor de guerre, des indemnités de guerre, par exemple, à titre de réparations, comme une contribution forcée pour les vaincus.

2) *Des recettes extraordinaires découlant de l'émission d'emprunts* ; ou sous forme d'emprunts du Trésor, à échéance mensuelle, annuelle, ou d'emprunts à terme (biennal, septennal, novennal, etc.), ou d'emprunts sans terme (consolidés et rentes perpétuelles).

N. G. PIERSON (*Les revenus de l'État*) distingue surtout entre les impôts indépendants de la capacité contributive (impôts fonciers, droits de succession, impôts fondés sur les privilèges accordés, impôts d'après les avantages reçus, droit d'enregistrement et de timbre) et les impôts basés sur la capacité contributive (impôts sur la dépense, impôts comme les accises, les octrois, les douanes et les impôts sur le revenu et sur la fortune).

LA RÉPARTITION DE LA RICHESSE ET LES FORMES DE L'IMPOSITION

54. Les citoyens de chaque pays sont obligés de fournir, chaque année, pour l'existence de l'État et des pouvoirs collectifs, d'énormes masses de richesses : chaque individu, même pauvre, est astreint à un sacrifice dont il ne se rend pas compte lui-même et cela par l'effet des impôts indirects. Il s'agit maintenant d'examiner quelles règles président à ce prélèvement. D'où les états modernes qui ont des dépenses aussi immenses, tirent-ils leurs revenus ? Quel processus suit l'imposition ? Comment celle-ci opère-t-elle ?

Avant de commencer l'étude des revenus publics, il sera bon d'affronter une question préliminaire, dont l'importance est décisive pour ce qu'il nous va falloir dire. Une opinion commune veut que la finance publique ne soit pas seulement tenue de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs, mais qu'elle doit avoir aussi une action utile sur la distribution de la richesse ; même ceux qui nient ce deuxième fait, reconnaissent que, dans la réalité, les formes actuelles de l'imposition finissent le plus souvent par agir dans ce sens. En face de ces idées, il s'est développé généralement la conviction que, dans les sociétés modernes, la richesse est le plus souvent centralisée et que l'impôt doit frapper de préférence les revenus les plus grands. Le relèvement des classes populaires et leur participation à la vie publique, ont été pour beaucoup dans la diffusion de ces idées, et souvent dans leur exagération. On discute souvent, dans les Parlements, de l'immoralité des impôts indirects, voire de la nécessité de les abolir ou, du moins, de les réduire à leur minimum et de baser le revenu public sur un grand impôt direct. Ainsi, l'idée qu'il suffit de frapper les plus grands revenus pour pourvoir aux exigences croissantes des dépenses publiques se répand-elle de plus en plus dans l'opinion.

Au contraire, après avoir examiné de près la distribution de la

richesse avec tous les moyens de la statistique financière qui sont à notre disposition, il paraît évident que, partout, les revenus les plus grands sont rares, et les différentes sociétés, où le processus de production varie beaucoup, et où le montant de la fortune privée est des plus divers, nous apparaissent dominées par les mêmes forces de distribution. Il apparaît aussi, de l'examen de toutes les statistiques financières, que non seulement il n'y a pas de tendance vers la centralisation de la richesse, ainsi que beaucoup l'ont prétendu jusqu'à présent (mais dont on ne peut plus parler si l'on est de bonne foi, non plus que du fameux processus du capitalisme par le moyen duquel les riches auraient tendance à devenir de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres), mais il y a une tendance de la richesse à se répartir plus largement. L'on enregistre, au contraire, une tendance de plus en plus nette des classes inférieures à s'élever, et il est démontré que, dans les sociétés modernes, la masse du revenu national ne va aux classes véritablement riches que dans une très faible mesure.

Se basant sur certaines affirmations inexactes de Ricardo, Marx a voulu démontrer la prétendue concentration du capital ; l'accumulation du capital par l'effet d'un processus fatal. Les formes modernes de l'industrie et du crédit doivent, selon Marx, conduire inévitablement à un processus de prolétarianisation : ainsi y aura-t-il toujours, en face d'une multitude esclave des machines et du capitalisme et dépourvue elle-même de tout capital, un certain nombre de riches de plus en plus riches : ce sera précisément ce processus capitaliste qui déterminera la société communiste dans laquelle la terre et les instruments de production appartiendront à la collectivité. Les faits ont démontré que ces hypothèses n'ont aucun fondement. Non seulement, n'y a-t-il pas de concentration des fortunes, mais la richesse a-t-elle de plus en plus tendance à être largement répartie. La condition des classes ouvrières s'améliore et le peuple participe à la distribution de la richesse produite dans une mesure qui va en augmentant.

Par réaction contre ces idées, différentes théories sont nées, qui considèrent la distribution de la richesse comme un phénomène naturel.

Un écrivain italien, Pareto, dans son *Cours d'économie politique*, examinant la distribution de la richesse dans les sociétés modernes et les comparant à celles de l'antiquité et des sociétés médiévales, dans le cadre des limites permises par les expériences dont nous disposons, fut frappé par un fait singulier : la répartition des revenus lui semblait suivre une tendance paral-

lèle. Même dans des conditions différentes de civilisation et de développement économique, il nota que toujours, le nombre des possédants diminue avec l'augmentation des revenus, et il vit la répartition des richesses suivre une courbe identique : représentée graphiquement, la distribution dans les différents pays produit la même impression, écrivit-il, que de dessiner sur le papier un certain nombre de cristaux d'une même substance chimique. Certains cristaux sont grands, d'autres petits ou moyens, mais tous ont la même forme. L'auteur lui-même fut cependant obligé de reconnaître que les données se rapportant au passé n'offrent qu'une valeur des plus relatives ; les personnes qui nous ont transmis des connaissances sur le Pérou au xvii^e siècle, ou même sur la distribution de la richesse au Moyen Age, ne méritaient peut-être pas une grande confiance. Mais, au contraire, les données que nous possédons actuellement sur la distribution de la richesse dans les sociétés contemporaines, méritent d'être tenues en sérieuse considération. Pareto déclare que, même les données relatives aux sociétés contemporaines permettent de dire que les revenus suivent une même courbe, qui ne peut pas être déterminée par les conditions économiques, puisqu'elle est la même dans des pays dont les conditions économiques sont les plus différentes, comme l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, etc. (1).

La pyramide sociale, dont on parle souvent, et où les riches représenteraient la pointe et les pauvres la base, est, d'après cette hypothèse, une image un peu vague, mais qui ne s'éloigne pas beaucoup de la réalité.

Il ne s'agit pas ici de faire la critique de cette hypothèse de Pareto, qui ne manque pas d'audace. Pour être acceptée, elle

(1) PARETO : *Cours*, par. 963, affirme ceci : « Il n'est donc pas vrai que dans les circonstances actuelles, l'inégalité des fortunes aille en augmentant, et toutes les déductions qu'on a voulu tirer de cette proposition erronée, tombent dans le néant ». Cette coïncidence fait penser à Pareto que ce phénomène est peut-être dépendant de quelque chose d'inhérent à la nature humaine. On le rencontre en effet, dans les conditions les plus disparates d'organisations politiques et sociales, de culture et de richesse. Voir PARETO : *Cours*, livre III, chap. I. Selon les recherches de Pareto, en portant les logarithmes du taux des revenus (x) et du nombre de ces mêmes revenus (y) sur deux axes rectangulaires, la courbe que l'on en obtient et qui diffère assez peu d'une ligne droite, a pour équation, dans sa forme la plus simple $\frac{A}{x^a}$ dont les constantes A et a peuvent être obtenues par l'interpolation des logarithmes N 1.

Les propositions de Pareto comportent une grande part de vérité : mais elles ont été exagérées par lui, en ce qu'il donnait à la distribution de la richesse un caractère et une régularité constants qu'ils n'ont pas en réalité.

aurait besoin d'un trousseau de phénomènes et d'observations qui lui manquent totalement. Pour la repousser, les faits que nous possédons nous suffisent. On peut bien dire, cependant, que ce qu'il y a de surprenant lorsqu'on examine les statistiques contemporaines, c'est que la distribution de la richesse se présente presque partout avec des variations bien moins importantes qu'on ne l'aurait cru à première vue.

Jusqu'à ces dernières années, personne n'osait douter d'une tendance à la concentration de la richesse. Léon XIII, lui-même, en sa fameuse encyclique *Rerum novarum*, reconnaissait qu'il y a *divitiarum in exiguo numero affluentia, in multitudine inopia*. A Londres, il existe un proverbe selon lequel l'accumulation de la richesse est la ruine des hommes (1) : et la richesse, répète-t-on toujours, se concentre en augmentant. Personne, jusqu'à ces dernières années, ne semblait douter de la prétendue prolétarisation invoquée toujours, depuis Marx, par les écrivains socialistes, comme base de leurs thèses.

Elle comporte beaucoup d'exagérations ; les recherches accomplies sur ce terrain et à ce jour par la statistique, sont très importantes ; les données que nous possédons sont même, à ce point de vue, épuisantes, et démontrent comme les affirmations de tous ceux qui insistent sur la thèse selon laquelle la richesse a tendance à se concentrer, manquent de fondement. La Prusse, la Saxe et Bade surtout, nous permettent, grâce à leurs statistiques précises, une expérience qui offre vraiment le plus grand intérêt. Mais d'autres États aussi possèdent un matériel digne d'attention. C'est pourquoi il faut discuter cet argument en dehors de toute idée préconçue ou conventionnelle, et simplement d'après les résultats de la statistique (2).

Sans doute la guerre a-t-elle déplacé toutes les situations. Le désordre est la conséquence de toutes les grandes guerres. Dans l'aversion instinctive que les masses populaires ont pour la guerre, il entre un sens de légitime défense. Non seulement la guerre détruit d'énormes masses de richesse et peut contribuer à la pau-

(1) C. BOOTH : *Life and Labour of The People in London*, vol. IX, page 64.

(2) Cf. sur cet argument, en dehors de nombreuses statistiques financières, une bibliographie de COSSA dans la G. d. E., septembre 1894 ; LEROY-BEAULIEU : *Essais sur la répartition des richesses*, Paris, 1896 ; GIFFEN : *op. cit.* ; K. MARX : *Das Kapital* ; BENINI : *Demografia*, Florence, 1901, page 287 ; AMMON : *L'ordre social et les bases naturelles*, Paris, 1900, chap. XXVII et XLIII ; R. MEYER : *Einkommen Statistik* dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* ; DE FOVILLE : *Le morcellement*, etc., Paris, 1885 ; etc., etc.

veté de tous, mais le peuple, qui donne toujours la plus grande contribution de sang et de vies est aussi celui qui en retire le plus grand dommage économique. Les budgets modernes sont basés en grande partie sur les impôts indirects. L'augmentation des dettes publiques apporte comme conséquence une énorme recrudescence des impôts indirects, c'est-à-dire des consommations populaires. Il se forme, en outre, dans les guerres, d'énormes fortunes imprévues qui ne sont dues ni à l'activité, ni au mérite, mais à des situations particulières. Pendant la guerre, il y a eu dans les pays belligérants des centaines et peut-être des milliers de personnes qui ont gagné des fortunes d'une envergure menaçante, des centaines de millions de francs-or ! A côté des grands spéculateurs, il y a eu aussi la foule anonyme des commerçants et des industriels de moindre importance qui, souvent, ont doublé leur fortune. Ce spectacle est d'autant plus dégoûtant en ce qu'il contraste avec les millions de morts et avec l'existence des mutilés et des invalides ; et c'est d'autant plus répugnant en ce que les nouveaux riches, non habitués à la fortune, en ont fait l'usage le plus immoral. Ils ont embusqué leurs capitaux à l'étranger, dans les pays neutres ; ils ont empoisonné la presse en achetant des journaux ; ils ont fait montre d'un luxe outrageux. Il est vrai que de nombreux pays ont introduit des impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre, qui en ont absorbé une grande partie ; mais il est vrai aussi que ces impôts sont souvent arrivés trop tard, et que la façon dont ils ont frappé n'était pas toujours efficace, parce qu'ils avaient permis l'évasion et la fraude.

Même les fortunes qui ne sont pas nées du travail, ont tendance à disparaître rapidement. Il est généralement beaucoup plus difficile de conserver la richesse, que d'en produire. Les fils des riches voient souvent se volatiliser, dans leurs mains inexpertes, la fortune amassée par les pères. Un vieux proverbe des anciens marchands de Florence dit que le père amasse l'argent avec des sacrifices, que le fils fait le grand seigneur et va à cheval, et que le petit-fils est réduit à la mendicité : *Padre mercante, figlio cavalcante, nepote mendicante*. Ceci est d'autant plus vrai pour les fortunes nées à l'improviste et sans effort. Mais ce serait être d'un optimisme excessif, que de ne pas reconnaître que la guerre a profondément troublé les rapports de la distribution de la richesse, qu'elle a agi d'une façon néfaste dans la plupart des rapports sociaux, et qu'elle a créé un nouveau parasitisme. Les nouvelles formes de vie sociale qui se sont constituées, sont le poison des sociétés actuelles. L'arbre ne s'est pas développé, mais ce sont les champignons les plus vénéneux qui ont prospéré autour de lui.

Nous ne sommes pas en mesure d'établir des comparaisons sur la distribution de la richesse de l'après-guerre de 1914 à 1918, mais nous avons des éléments suffisants pour étudier sa distribution d'avant-guerre. Il faudra longtemps encore pour que l'équilibre se rétablisse, mais tôt ou tard, il se rétablira. En tous cas, les résultats de certaines recherches peuvent être exposés avec quelque utilité.

55. Commençons par un pays où les changements politiques ont été des moins violents, et où le processus de distribution de la richesse a suivi lui aussi, le chemin le plus normal : la Suède. Il s'agit également ici d'un pays, effectuant depuis le début du XIX^e siècle des recensements de la population, qui ont souvent été des modèles de précision. Or, les trois recensements faits en 1805, en 1840 et en 1855 ont tenu compte de la distribution de la richesse, et ont fait le dénombrement des familles du Royaume, du point de vue de leur situation économique. Il résulte de ces chiffres que : le nombre des familles pauvres a diminué notablement et que celui des familles qui ont tout ce qui est nécessaire à la vie, sans être riches ni même souvent aisées, s'est accru de façon extraordinaire. Ces mots de richesse et d'aisance sont un peu vagues, mais il s'agit de vieux recensements auxquels on ne peut pas demander ce que, il y a un demi-siècle, il n'était pas possible de donner (1).

Le revenu national s'est accru en Suède avec rapidité ; il s'agit là d'un des pays d'Europe où le progrès s'est fait avec le plus de solidité. Même après la guerre, à laquelle la Suède n'a pas pris part, les rapports de distribution ne se sont pas trop modifiés.

La situation de la Norvège n'est pas très différente non plus.

(1) Selon les recensements suédois de 1805, 1840 et de 1855, la situation de la population était la suivante :

Familles	1805	1840	1855
a) qui possèdent plus du nécessaire.	2,96 %	9,35 %	13,73 %
b) qui possèdent le nécessaire.....	25,74	62,74	67,05
c) qui possèdent plus ou moins au-dessous du nécessaire	54,81	22,28	15,93
d) dans un dénuement complet.....	16,49	5,63	3,27
Total.....	100,00	100,00	100,00

Voir *Suède* : volume I, page 129.

D'après l'*Annuaire Statistique de la Suède*, 1925, page 250, l'impôt sur les revenus et sur les capitaux entre 1913 et 1920, a subi les variations suivantes, si l'on ne tient pas compte des sociétés anonymes :

D'après des recherches précises, le revenu national de la Norvège en 1898, s'élevait à 700.000.000 de couronnes, c'est-à-dire, étant donné la population, à 325 couronnes par habitant. D'après les données de la statistique suédoise, 87 % des contribuables avaient un revenu inférieur à 700 marks et 0,2 % seuls avaient une fortune supérieure à 10.000 (1). L'impôt national sur le revenu pour l'exercice de 1899-1900, confirme ces résultats (2).

Catégories de revenus 1920	Nombre des contribuables		Montant du revenu frappe par l'impôt	
	1913	1920	1913	1920
Jusqu'à 6.000 (1).....	9.776	16.777	12.980.000	36.237.680
» 900	243.792	189.339	183.247.200	146.387.960
De 910/ 1.200.....	148.464	237.622	154.744.400	279.883.370
» 1.210/ 1.300.....	129.434	216.897	166.083.300	303.614.290
» 1.510/ 2.000.....	103.996	275.066	173.331.300	492.446.340
» 2.010/ 2.500.....	30.126	183.496	68.669.600	424.697.670
» 2.510/ 3.000.....	17.619	168.203	49.115.100	470.076.730
» 3.010/ 4.000.....	13.081	243.330	43.631.600	858.680.400
» 4.010/ 5.000.....	13.054	110.144	33.134.700	492.163.030
» 5.010/ 6.000.....	12.631	50.676	66.098.900	277.548.330
» 6.010/ 8.000.....	9.178	43.014	63.942.200	309.782.820
» 8.010/ 10.000.....	5.018	20.747	43.042.800	183.530.420
» 10.010/ 12.000.....	3.036	12.023	33.384.100	131.633.250
» 12.010/ 15.000.....	2.936	10.860	39.337.200	145.529.230
» 15.010/ 20.000.....	2.546	9.219	49.723.200	158.616.880
» 20.010/ 30.000.....	2.137	7.679	52.439.300	183.981.330
» 30.010/ 30.000.....	1.498	4.929	56.974.000	187.888.430
» 50.010/ 75.000.....	633	1.939	40.689.900	118.480.660
» 75.010/100.000.....	698	893	130.830.300	77.391.580
Au-dessus de 100.000.....		1.736		419.813.410
	751.693	1.830.633	1.481.421.500	5.704.408.450

(1) Personnes juridiques.

En répartissant les revenus de la Norvège en 4 classes :

I. Classe indigente, revenu annuel inférieur à 700 couronnes.

II. Classe moyenne, revenu annuel de 700 à 3.000 couronnes.

III. Classe aisée, revenu annuel de 3.000 à 10.000 couronnes.

IV. Classe riche, revenu annuel supérieur à 10.000 couronnes.

on a pour 1898, le résultat suivant :

I. Compte 87,3 % des contribuables et paye 50,7 % des impôts.

II. Compte 12,2 % des contribuables et paye 26,3 % des impôts.

III. Compte 1,3 % des contribuables et paye 12,7 % des impôts.

IV. Compte 0,2 % des contribuables et paye 10,3 % des impôts.

Voir l'étude de H. E. BERNER, dans le volume : *Norvège*, page 212, Christiania, 1900, publié par le gouvernement norvégien pour l'Exposition de Paris.

(2) Bull. S. L. C., avril 1902. Au cours des dernières vingt-cinq années, la Norvège a subi une grande transformation industrielle. Ce phénomène,

La Hollande aussi n'a subi au siècle dernier, ni révolution profonde, ni mouvements politiques violents ; la distribution de la richesse n'y semble donc pas très différente. Dans une population d'un peu moins de 5.000.000 d'habitants en 1894, 115 personnes seulement avaient un patrimoine de 2.000.000 de florins et plus, au total 339.000.000 ; 287 avaient de 1 à 2.000.000 et tous ensemble 377.000.000 ; 905 de 500.000 florins à 1.000.000, au total 1.007.000.000 ; 3.326 de 200.000 à 500.000 florins, au total 1.007.000.000 : par contre, 6.274 individus possédaient de 100.000 à 200.000 florins, au total 864.000.000 ; 12.005 de 50.000 à 100.000 florins, au total 836.000.000, et 54.668 de 13.000 à 50.000 florins, au total 315.000.000 (1). Mais, dans les premières années, l'application de l'impôt sur le patrimoine fut incertaine et difficile : les données les plus récentes ont une importance plus grande. De l'impôt sur le patrimoine sont exclus les patrimoines inférieurs à 13.000 florins ; or, en 1901, les patrimoines imposés, c'est-à-dire ceux de 15.000 florins et au-dessus, représentaient une richesse totale de 5.729.000.000 (2).

Ceux qui possédaient de 13.000 à 100.000 florins formaient tous ensemble une richesse de 2.295.000.000 ; ceux qui possédaient de 100.000 à 500.000 florins, représentaient 2.033.000.000 ; et les véritablement riches, ceux qui possédaient plus de 500.000 florins, représentaient au total 1.600.000.000.

Depuis 1915, les patrimoines jusqu'à 16.000 florins sont exemptés en Hollande de l'impôt sur le capital. Dans l'année financière 1924-1925, il y avait en Hollande 164.698 personnes possédant plus de 16.000 florins et représentant au total 12.214.000.000 de florins. Ceux-ci étaient divisés dans les catégories suivantes : 29.241 possédaient de 16 à 20.000 florins ; 43.198 possédaient de 20 à 30.000 florins et représentaient une somme totale de 1.034.000.000 de florins ; 23.436 possédaient de 30 à 40.000 florins et pour le total, 795.000.000 de florins ; 15.301 possédaient de 40 à 50.000 florins et pour le total, 672.000.000 de florins ; 20.133 possédaient de 50.000 à 75.000 florins et pour le total 11.214.000.000 de florins ; 9.965 possédaient de 75.000 à 100.000

en créant, presque à l'improviste, un grand centre industriel, a modifié les rapports de richesse et altéré aussi les situations politiques.

(1) Bull. S. L. C., 1897, page 432.

(2) D'après des données enregistrées par le Ministère des Finances des Pays-Bas, il faut tenir compte de ce que la Hollande, pays essentiellement commercial, au trafic le plus développé, aux vastes colonies, présente des tendances nettes à la formation de grandes fortunes. Néanmoins, la fortune, même ici, est moins centralisée qu'on ne le croit.

florins, et pour le total 832.000.000 ; 9.361 de 100 à 150.000 florins et pour le total 1.125.000.000 ; 4.443 possédaient de 150 à 200.000 florins et pour le total 762.000.000 ; 3.972 possédaient de 200 à 300.000 florins et pour le montant total 959.000.000 ; 2.908 possédaient de 300 à 500.000 florins et pour le total 1.095.000.000.

Aux Pays-Bas, étant donné le coût de la vie, ceux qui ont une fortune inférieure à 500.000 florins ne sont pas considérés comme riches.

Voyons maintenant les fortunes les plus considérables : 1.277 personnes possédaient de 500 à 750.000 florins, et au total de 766.000.000 ; 521 avaient de 750.000 florins à 1.000.000, soit un total de 448.000.000 ; 438 possédaient de 1.000.000 à 1.500.000 florins et représentaient un total de 529.000.000 ; 211 avaient de 1.500.000 à 2.000.000 de florins et représentaient un total de 261.000.000.

Examinons à présent les véritables riches : c'est-à-dire les familles dont la fortune dépasse 2.000.000 de florins. Il y en avait 248 avec des patrimoines allant de 2 à 5.000.000, avec un montant total de 702.000.000 ; 43 avec des fortunes de 5 à 10.000.000 de florins, soit, au total, de 275.600.000 ; enfin, seulement 8 avec des patrimoines supérieurs à 10.000.000 de florins, pour un total de 111.000.000.

Étant donnée l'exemption très élevée, jusqu'à 16.000 florins il y avait donc sur un patrimoine total de 12.212.000.000 composés de patrimoines supérieurs à cette limite, 942 millionnaires, avec un patrimoine total de 1.979.000.000 (1).

56. Dans les grands pays, la situation est très différente ; en Autriche, à l'occasion de la présentation du budget de 1899, le revenu des pays représentés au Reichsrat, était, dans un document parlementaire, évalué à 3.000.000.000 de florins ; les revenus soumis au nouvel impôt sur le revenu, représentaient 1.118.000.000 de florins ; dont 27 % étaient formés de revenus de 600 à 1.000 florins et plus de 64 % par des revenus inférieurs à 3.600 florins ; et à peine 26,90 % par des revenus inférieurs à 6.000 florins (2).

En France, il n'existe pas de calcul d'approximation relative sur la répartition du revenu national : mais tout permet de croire

(1) Cfr. *Annuaire Statistique* pour les Pays-Bas, 1924-1925, page 146.

(2) D'après un document parlementaire, la répartition en était, pour 1899 :

que la division de la richesse y est plus étendue, en général, que dans tous les autres grands pays de l'Europe. De très nombreux écrivains démontrent que le sol français est subdivisé entre un nombre immense de propriétaires, et cela dans une mesure bien plus forte que le sol des autres pays (1).

En France, les revenus mobiliers sont eux aussi largement divisés : et non seulement la rente publique, mais aussi les types des grandes sociétés commerciales.

En 1894, dans un discours prononcé à Romilly, Casimir Périer évaluait le revenu moyen des porteurs de rente publique à 360 francs ; en 1896, Neymarck, dans son mémoire sur les *Morcellements des valeurs mobilières*, l'évaluait à 403 francs ; le directeur de la Dette publique, Chaperon, à 404 francs. Il est vrai que ces chiffres peuvent être le résultat de situations très différentes. Mais il n'est pas moins vrai qu'il y avait en France environ 2.000.000 de porteurs de rente publique et que, en enlevant la rente que possédaient les plus grandes sociétés financières, la moyenne baisse à 222 francs de rente et représente un capital d'environ 7.500 francs (2).

Catégories de revenus	Contribuables	Revenus en milliers de florins	Pour cent du total
De 600 à 1.000 florins	404.044	302.400	27,06
» 1.000 à 2.000 »	215.000	275.000	24,60
» 2.300 à 3.600 »	50.751	139.600	12,48
» 3.600 à 4.600 »	12.739	51.600	4,61
» 4.600 à 6.000 »	9.350	48.900	4,37
Plus de 6.000 florins...	17.874	301.000	26,90
	709.758	1.118.500	100,—

Les revenus inférieurs à 3.600 florins représentaient donc les 6 septièmes des contribuables, 64 % du total de l'impôt.

(1) Cfr. *Annuaire statistique de la France*, 1894, page 585. Les cotes foncières qui payaient un impôt de plus de 1.000 francs représentaient 10,69 % du total.

(2) D'après Chaperon, les rentes nominatives qui représentaient en 1830 le plus grand nombre, se divisaient ainsi :

Souscription de		
10 à 50 francs.....		9,30 % du total
51 à 600 »		62,99 % »
601 à 1.000 »		7,97 % »
1.001 à 1.005 »		5,91 % »
1.501 et au-dessus		13,83 % »

En 1888, les proportions étaient encore modifiées :

En 1870, les actionnaires de la Banque de France étaient au nombre de 16.062 et possédaient une moyenne de 11 actions par personne, actions qui, au cours de 2.600 francs, avaient une valeur de 26.000 francs. En 1900, ils étaient au nombre de 27.135 avec 6 3/4 actions pour chacun valant, au cours de 3.800 francs, de 26.600 à 28.000 francs (1).

La statistique des successions est la confirmation explicite de tous les chiffres déjà cités. La moyenne des successions de 1902 (actif net), dans le plus riche pays du continent européen a été de 13.000 francs à peine (2).

Après la guerre sans doute, la situation s'est modifiée d'une manière évidente.

57. Mais si nous allons dans des pays qui nous donnent des moyens d'expérimentation meilleurs et plus complets, le même phénomène nous est confirmé. L'expérimentation est plus facile dans des pays comme l'Angleterre, les États de l'Allemagne, etc.,

Souscription de

2 à 50 francs.....	35,90 % du total
51 à 600 »	50,11 % »
501 à 1.000 »	7,33 % »
1.001 à 1.500 »	2,61 % »
1.501 et au-dessus	4,05 % »

Chaperon calculait qu'il existait 1.500.000 porteurs de rentes, avec un revenu moyen de 404 francs. *Val. mob.*, volume I.

(1) Le Crédit Foncier de France en 1899 était représenté par 341.000 actions appartenant à 40.083 actionnaires. La moyenne des actions possédées par chaque individu était de 8 et demi, ce qui représentait environ 5.800 francs, chaque action étant évaluée au prix de 675 francs. D'après les calculs de Neymarck, l'emprunt de la ville de Paris et les actions de la société des chemins de fer ne sont pas moins fractionnés.

Voir NEYMARCK : *Valeurs mobilières*, dans D. C. I. B.

Les *pompes funèbres* sont aussi un contrôle utile des statistiques de la répartition des revenus. La vanité des hommes est grande pendant leur vie, mais ne se limite pas à elle. En égalisant à 1.000, les 2.490 enterrements faits à Paris de 1876 à 1879, on a calculé qu'il y avait eu, pour 1.000 enterrements, 4 de première et deuxième classes, 10 de troisième et 20 de quatrième. Les enterrements de cinquième, huitième et neuvième classes ont été de 276 ; 547 ont été gratuits.

L'affirmation, si souvent répétée, que le commerce a tendance à se concentrer plus encore que l'industrie, ne prouve absolument rien. D'après les rôles des impôts sur les patentes en France, les droits fixes, proportionnels, qui se montaient en 1880 à 1.163.253 atteignaient en 1900 le chiffre de 1.752.345 ; depuis ce recensement, l'accroissement s'est encore accentué.

(2) Voici comment, en 1903, on classifiait les successions en France, selon l'importance de l'actif net :

qui possèdent de grands impôts sur le revenu, tandis que dans des pays comme la France et l'Italie, les recherches sont plus difficiles. Il est, en effet, fort peu important de connaître le nombre de cotes foncières ou urbaines, un même individu pouvant en posséder beaucoup à la fois, et parce que l'on range également parmi les propriétaires, ceux qui possèdent un hectare de terre, et ceux qui en possèdent 2.000. Ce qu'il est intéressant de savoir, c'est de quelle façon se répartissent le revenu national ou la richesse ; c'est pourquoi les pays possédant de grands impôts généraux sur le revenu se prêtent mieux à ces expériences ; et avant tous les autres pays, l'Allemagne (1).

La Saxe et la Prusse avaient des impôts sur le revenu ordonnés de telle sorte qu'il était possible, sans rencontrer de grandes difficultés, de connaître approximativement la division de la richesse. La Saxe avait, d'après le recensement du 1^{er} décembre 1900, 4.199.758 habitants : c'était le pays allemand où le développement industriel était le plus considérable. Il résulte

				Nombre des successions	Montant total en millions
De	1 à	500	francs.....	116,802	29
"	501 à	2.000	"	101.710	127
"	2.001 à	10.000	"	107.733	520
"	10.001 à	50.000	"	44.056	944
"	50.001 à	100.000	"	7.118	493
"	100.001 à	250.000	"	4.638	723
"	250.001 à	500.000	"	1.619	376
"	500.001 à	1.000.000	"	816	565
"	1.000.000 à	2.000.000	"	328	463
"	2.000.000 à	5.000.000	"	150	442
"	5.000.000 à	10.000.000	"	34	235
"	10.000.000 à	50.000.000	"	12	253
Plus de 50.000.000				3	373

Considérant la statistique de successions de 1902, De Foville note : « On peut y voir, comme une réédition sous une forme numérique, du fameux sermon sur le petit nombre des élus. Voyez sur 1.000 défunts dont le fisc a suivi le convoi, un seul millionnaire, deux demi-millionnaires, quatre quart de millionnaires, et c'est tout (R. P. P., 10 septembre 1903). »

Mais ce n'est pas tout le fisc ne suit qu'un petit nombre de funérailles ; sur 800.000 morts dans la même France, la moitié environ ne laisse rien.

Les successions en 1913 (*Annuaire Statistique* de 1924, page 114), ne changeaient pas beaucoup cette situation.

(1) La Prusse et la Saxe se prêtaient mieux même que l'Angleterre, à un examen de la distribution des revenus, d'abord à cause de leurs plus basses limites d'exemption et ensuite pour l'ordonnance même de leurs impôts sur le revenu.

des statistiques financières que, de 1879 à 1900, le nombre des personnes imposées s'est accru de 60 %, le montant des revenus de 131 % ; le revenu moyen par personne de 44 % environ. Il s'agissait donc d'une situation entièrement exceptionnelle qui, du reste, n'était pas simplement causée par un accroissement rapide de la richesse, mais aussi par les critères les plus précis, dans l'application des impôts (1).

La Saxe est un pays essentiellement industriel, où la plus grande partie des revenus a une origine industrielle.

De 1879 à 1900, les revenus (sans distinction des intérêts des emprunts) se sont accrues de la façon suivante : biens fonciers, 50,9 % ; rentes, 128,5 % ; salaires, 202,5 % ; commerce et industrie, 94,6 % (2). Il n'est pas douteux que ces chiffres ont une valeur diverse, car il est évident que les résultats sont dus en grande partie aux meilleurs procédés de contrôle du revenu. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a eu un développement proportionnellement beaucoup plus important pour les salaires et dans toutes les autres formes de revenu.

Or, que résulte-t-il des examens de la statistique de revenu en Saxe ?

En 1895, la population de la Saxe était de 3.787.688 habitants. Les personnes étaient rares, qui avaient un revenu très élevé : elles ne constituaient en 1898 qu'une toute petite minorité. Et, en tous cas, une partie minime du revenu national, à peine 8,47 %,

(1) Les statistiques financières de la Saxe donnaient les résultats suivants :

Années	Nombre de personnes imposées	Revenu (en déduisant intérêts des emprunts) (marks)	Moyenne des revenus des personnes imposées (marks)	Montant de l'impôt (marks)
1879....	1.088.002	939.442.075	822	11.891.233
1884....	1.213.188	1.140.977.502	940	11.804.172
1890....	1.404.069	1.493.910.639	1.065	20.696.674
1896....	3.581.311	1.792.669.404	1.134	26.815.321
1900....	1.746.408	2.214.069.135	1.268	33.242.597

La plus grande partie des renseignements sur la Saxe est tirée de la publication officielle, les *Statistische Uebersichten über die Ergebnisse, der im Jahre im Königreiche Sachsen ausgeführten Einschätzungen zur Einkommensteuer*, paraissant chaque année.

(2) De 1879 à 1900, les revenus frappés par l'*Einkommensteuer* ont passé de 1.088 à 2.403.000.000 de marks. A la même époque, les revenus des biens fonciers ont passé de 218 à 329.000.000 ; les rentes de 111 à 288 ; les pensions et salaires de 364 à 1.103. Les revenus provenant du commerce et de l'industrie de 350 à 681.000.000.

était destinée aux personnes véritablement riches, possédant plus de 54.000 marks de revenu. Ceux qui avaient plus de 100.000 marks de revenu ne représentaient que les 5,59 % du revenu national. De quoi ce dernier se composait-il principalement ? Pour 87 % de revenus inférieurs à 8.000 marks et pour 58,59 % de revenus inférieurs à 2.200 marks. Ce qui est plus intéressant encore, lorsqu'on observe ces statistiques pendant un certain nombre d'années, c'est la tendance très nette des revenus moyens (de 800 à 3.300 marks) à dépasser tous les autres. Si nous examinons, toujours en Saxe, la statistique des revenus de 1879 à 1898, nous constatons ce phénomène de la façon la plus nette (1).

Les personnes sans revenu aucun, étaient 1.842.359 en 1879 et 2.098.615 en 1890 ; de 2.293.070 en 1898. Le revenu net de chaque habitant, qui était de 882 marks en 1879 et de 1.033 en 1890, s'est élevé à 1.201 en 1898 : mais ce sont surtout les revenus moyens, les représentants des facultés moyennes, c'est-à-dire la masse même de la population, qui a tiré des avantages de cet accroissement. Les revenus moyens sont, en réalité plus nombreux que la statistique ne l'indique. En effet, un ouvrier qui gagne 750 marks par an et dont le fils en gagne 400, représente en réalité un revenu familial de 1.150 marks, et il ne se trouve pas dans une condition très différente ; l'on peut même dire qu'à certains égards, il se trouve dans des conditions meilleures qu'un petit employé qui est seul pour gagner la même somme.

Il faut tenir compte du fait que, parmi les 1.666.770 personnes imposées en 1887, il y a 6.697 personnes juridiques avec un revenu de 11.468 marks et qui contribuent suffisamment à faire paraître plus nombreux les revenus les plus grands.

Or, ce qui nous frappe vivement dans l'examen de ces statistiques, c'est que l'axiome répété pendant tant d'années, cette fameuse tendance des pauvres à devenir toujours plus pauvres et des riches à s'enrichir toujours davantage, n'a absolument rien de réel. L'on a cru aussi, et l'on continue souvent à répéter

(1) Voici les variations de la statistique des revenus en Saxe de 1879 à 1898 :

	1879	1890	1898
Jusqu'à 500 marks.....	560.210	546.138	529.343
De 500 à 800 marks ..	270.246	401.439	476.994
» 800 à 1.600 » ..	165.699	318.125	476.099
» 1.600 à 3.300 » ..	62.140	91.224	131.777
» 3.300 à 9.600 » ..	24.414	36.841	47.332
Supérieur à 9.600 marks..	5.293	10.402	15.035

que, dans les formes actuelles de production, les revenus moyens sont destinés à être le plus sacrifiés. La statistique financière nous révèle au contraire que, non seulement les revenus moyens ne tendent pas à diminuer, mais qu'ils ont tendance à se développer en nombre, comme dans leur importance respective. L'on peut même dire que nous allons, selon toutes probabilités, vers des formes économiques où les revenus moyens trouveront, dans la distribution de la richesse sociale, une importance infiniment plus grande qu'elles n'en ont aujourd'hui.

58. Bien que l'*Einkommensteuer* prussienne, à cause de son caractère, se prête moins que l'impôt saxon à nous fournir des éléments pour des comparaisons concernant la distribution du revenu, les données qu'elle nous présente ne manquent pas d'une certaine portée. On sait que cet impôt exempté les revenus inférieurs à 900 marks et applique d'énormes progressions aux revenus supérieurs. Complètement réorganisé en 1891, l'on peut dire que cet impôt est récent et, si l'on veut évaluer les années précédentes, il faut le faire au moyen de données de la *Classensteuer*, ou impôt de classe (1).

Au 31 décembre 1900, la population du royaume de Prusse était de 34.468.307 habitants. Lorsque la statistique dont nous nous occupons fut faite, la population était évaluée à 33.169.810 habitants, mais de ceux-ci, 22.377.304 étaient entièrement exemptés d'impôts, leur revenu n'atteignant pas 900 marks, ou bien parce qu'ils jouissaient de certains privilèges, comme celui de l'exterritorialité : 8.515 personnes entrent dans ce dernier cas.

Un rapport détaillé présenté par le ministre des Finances prussien (2) sur le rendement de l'*Einkommensteuer* en Prusse en 1899 et en 1900, contient une série d'éléments de grande valeur.

(1) La distribution des revenus en Prusse, d'après SÖTBEER (*Zur Einkommenstatistik von Preussen, Sachsen, etc.*), était la suivante, pour les années 1876, 1881 et 1886 :

	1876	1881	1886
420 marks	5.155.824	5.224.654	5.537.407
3.650 »	450.567	472.918	522.321
4.800 »	66.319	75.720	88.639
16.800 »	8.033	8.785	10.860
84.000 »	532	543	737

(2) *Mittheilungen aus der Verwaltung der direkten Steuern im preussischen Staate ; Statistik der preussischen Einkommensteuer ; Veranlagung für das Jahr 1900, Berlin, 1900.*

Il résulte d'un semblable rapport que, sur le nombre total des contribuables de 1890, 423.878 personnes physiques seulement possédaient, dans tout le royaume de Prusse, un revenu supérieur à 3.000 marks. Il y avait en 1900, 22.377.304 personnes physiques et morales comprises par l'impôt sur le revenu, mais 20.890.102 d'entre elles étaient exemptées par suite d'un revenu de moins de 900 marks (1) ; même en Prusse, où pourtant la concentration de la richesse est considérable, ceux qui possèdent plus de 100.000 marks de revenu forment les 0,02 du total ; ils sont donc une très faible minorité. Tous ceux qui ont un revenu supérieur à 9.500 marks, ne représentent que 0,75 de la population. La presque totalité de la population, 95,91 %, touchent des revenus inférieurs à 3.000 marks. La population visée par l'impôt sur le revenu comprenait, dans les années 1900 et 1899, près d'un tiers et, en 1896, près de 3/10 de la population totale. Au lieu de constater un processus d'appauvrissement progressif des classes laborieuses, ce que l'on croyait presque inévitable dans les formes actuelles de la production, l'on assiste à un accroissement continu des petits revenus. Le nombre de ceux qui payent des impôts pour un revenu supérieur à 900 marks, passent de 9.185.173 en 1896 à 11.092.514 en 1900. Mais l'augmentation est surtout sensible dans les revenus moyens, les revenus entre 980 et 3.000 marks ; ceux-ci passent de 8.840.719 à 9.691.732, c'est-à-dire, par rapport à la population, de 25,67 % à 28,96 %. La masse de ceux qui ne possèdent pas

(1) Voici les résultats de l'impôt sur le revenu en Prusse, pendant les années 1896 et 1900 :

	Année 1896 pour cent de la population	Année 1890 pour cent de la population
Exempts de l'impôt pour un revenu inférieur à 900 marks.....	62,41	67,20
Exempts de l'impôt parce que dans une position non définie.....	4,44	3,50
Revenu de 900 à 3.000 marks	28,96	28,67
» » 3.000 à 6.000 »	2,72	2,38
» » 6.500 à 9.500 »	0,72	0,63
» » 9.500 à 30.500 »	0,60	0,51
» » 30.500 à 100.000 »	0,12	0,10
» au-dessus de 100.000 marks.....	0,03	0,02

Les chiffres de cette table sont très rapprochés de ceux rapportés à propos de la Saxe.

de revenus supérieurs à 900 marks a diminué en peu d'années, de 1896 à 1900, de 4,79 % par rapport à la population. D'autre part, comme le disent les mêmes statistiques prussiennes, ce chiffre de 22.000.000 de citoyens qui ne payent pas d'impôts parce que leur revenu n'est pas supérieur à 900 marks, est bien loin de représenter la réalité. Parmi ceux-ci, entrent beaucoup de fils de riches paysans, qui travaillent à des saisons déterminées, dans des fermes étrangères, et aussi des fils de gens riches qui ne reçoivent au total, du chef de famille, que des émoluments inférieurs à 900 francs, etc. La distribution des revenus présente donc les mêmes formes ici aussi ; les grandes fortunes sont rares, et ne représentent qu'une partie minime du revenu national.

La *Ergänzungssteuer* ou impôt complémentaire sur le patrimoine, permet d'autre part, de classer les grandes fortunes prussiennes. Des résultats de cet impôt, il découle qu'en 1902, il y avait en Prusse 4.257 personnes avec un patrimoine de 1 à 2.000.000 de marks et 2.344 avec un patrimoine de plus de 2.000.000. Parmi ces dernières, 5 seulement dépassaient 44.000.000 de marks et deux seulement, 100 ; près de 1.086 possédaient de 2 à 3.000.000, 470 de 3 à 4 et 236 de 4 à 5.000.000.

Nous possédons, en même temps que les données de l'Empire sur toutes les successions et donations, un document récent qui nous met en mesure d'évaluer approximativement la distribution des richesses dans toute l'Allemagne, pour la période qui a précédé la guerre. Ce document confirme les données des statistiques sur les revenus (1).

59. Certains pays semblent faire exception, comme la Grande-Bretagne où la richesse, pour de nombreuses raisons, est infiniment plus concentrée. Mais, même en Angleterre, l'on enregistre une tendance très accentuée vers une répartition plus large. Néanmoins, le sol britannique est assurément mal distribué ; mais il faut ajouter aussi, qu'en Angleterre, les revenus fonciers représentent la plus petite part du revenu national (2). Il faut faire cependant, pour l'Angleterre, une distinction profonde entre la distribution de la richesse et la distribution des revenus. En Angleterre, les salaires sont plus élevés que sur tout

(1) *Reichserbschaftssteuerstatistik für das Kalenderjahr 1926*, Berlin, page 5.

(2) Voir LEROY-BEAULIEU : *op. cit.*, page 521 ; SÖTBEER : *Umfang und Zerteilung des Volkseinkommen*, 1879. Dans l'*income-tax*, la rubrique de beaucoup la plus importante est celle des profits industriels et commerciaux. Voir Bull. S. I. C., novembre 1886.

le continent européen, l'esprit d'économie est faible et la natalité élevée. Les plus grandes fortunes s'y sont conservées par un effet de la tradition et de dispositions législatives : mais le relèvement continu des classes populaires exerce une action profonde sur la répartition du revenu (1). Les statistiques anglaises ne nous permettent pas de nous faire une idée exacte de ce qu'est cette répartition : le minimum, pour l'exemption de l'*income-tax* étant excessivement élevé, la plus grande partie du revenu national échappe aux calculs de la répartition. Tous les revenus frappés par l'*income-tax*, depuis quelques années seulement, dépassent 700.000.000 de livres sterling : le revenu annuel de l'Angleterre est certainement plus de deux fois supérieur à ce chiffre. La loi accorde une exemption de 3.750 francs : les dissimulations d'usage la portent en général au-dessus de 5.000. Même en Angleterre la concentration du capital est moins grande qu'on ne le croit

(1) Goschen disait le 26 mars 1888 à la Chambre des Communes que : pendant les 20 années précédentes, il n'y avait eu en Angleterre que 3 successions qui aient atteint le chiffre de 3.000.000 de sterling. Bull. S. I. C., 1888, page 444. Et cela dans le pays le plus ploutocratique d'Europe ! Dans l'année financière de 1902 à 1903, l'*Estate duty* a été payé pour une somme de 275.000.000 de sterling de valeurs transmises, réparties de la façon suivante :

		Royaume Unis
Petites propriétés, jusqu'à 100 £.....		18.024
De 100 à 300 £		5.712
» 300 à 500 £		8.559
» 500 à 1.000 £		9.767
» 1.000 à 10.000 £		16.419
» 10.000 à 25.000 £		2.212
» 25.000 à 50.000 £		904
» 50.000 à 75.000 £		294
» 75.000 à 100.000 £		139
» 100.000 à 150.000 £		131
» 150.000 à 250.000 £		81
» 250.000 à 500.000 £		45
» 500.000 à 1.000.000 £		19
1.000.000		4
		<hr/> 62.310

A première vue, l'on constate ici une plus forte concentration de la richesse que dans les pays continentaux. Sir Henry Primrose, président du *Board of Inland Revenue*, pour 1926, a présenté à la commission parlementaire pour la réforme de l'*income-tax*, une étude, d'où il résulte que le nombre des grandes fortunes dans le Royaume est le suivant :

et plus que les autres, les revenus moyens tendent à augmenter (1).

Des documents récents nous permettent d'évaluer, d'une façon approximative, la distribution actuelle de la richesse dans le Royaume-Uni. D'après un récent calcul de Stamp, la distribution des patrimoines était évaluée de la façon suivante :

		Millions de livres sterling	Personnes
Moins de	5.000 £.....	4.555	
Jusqu'à	10.000 £.....	1.217	possédés par 164.040
»	25.000 £.....	2.202	» » 138.460
»	50.000 £.....	1.731	» » 48.810
»	100.000 £.....	1.432	» » 20.570
»	250.000 £.....	1.615	» » 11.200
»	500.000 £.....	1.020	» » 2.971
»	750.000 £.....	405	» » 653
»	1.000.000 £.....	195	» » 230
Plus de	1.000.000 £.....	681	» » 322

Au total, 15.053 millions de sterling, dont 10.500 sont la propriété de 392.256 personnes.

Il ne manque pas de fortunes supérieures à 2.000.000 et ne fût-ce que d'après les 4.000.000 de livres sterling confirmés au net et d'une façon certaine par les impôts (2), l'on ne peut pas ne pas reconnaître, parmi les grands pays d'Europe que la Grande-Bretagne a la constitution la plus ploutocratique. Ce phénomène est pour beaucoup la cause de son profond déséquilibre social et de la lutte qui s'accroît de plus en plus entre les classes ouvrières et les classes possédantes, et de l'inquiétude toujours croissante que montrent, depuis la guerre, les travailleurs anglais.

Revenus annuels	Nombre	Montant total en millions de sterling
De 5.000 à 10.000 £	6.500	48
» 10.000 à 20.000 £	2.500	34
» 20.000 à 40.000 £	750	21
» 40.000 £ et au-dessus.....	509	20

Il y a donc dans le Royaume-Uni plus de 10.000 personnes dont le revenu dépasse 5.000 £ et qui tous ensemble représentent 121.000.000, c'est-à-dire plus de 3.000.000.000 de £ de revenu.

(1) STAMP : *Wealth and taxable capacity*, Londres, 1922, page 102.

(2) Voir la publication de WHITAKER de 1925, page 871, ss.

Bien que dans une proportion moins grande que celle de l'Angleterre, les États-Unis d'Amérique présentent eux aussi, une concentration de richesse très évidente. Mais en Amérique aussi, les revenus moyens forment la plus grande partie du revenu national.

D'après les calculs du Trésor américain, en 1923, il y avait 7.698.321 personnes possédant des revenus, mais la plus grande partie d'entre elles était exemptée des impôts parce que leur revenu était inférieur à 3.000 dollars. Le nombre des personnes visées par l'*income-tax* (américain) et par les différentes catégories de revenus était en 1923, dans les proportions suivantes :

Revenus			
—			
Au-dessous de 1.000 dollars.....			368.502
De	1.000 à	2.000 dollars ..	2.515.324
»	2.000 à	3.000 » ..	2.470.970
»	3.000 à	4.000 » ..	1.125.462
»	4.000 à	5.000 » ..	592.166
»	5.000 à	10.000 » ..	397.630
»	10.000 à	15.000 » ..	102.506
»	15.000 à	20.000 » ..	44.948
»	20.000 à	25.000 » ..	24.347
»	25.000 à	30.000 » ..	14.919
»	30.000 à	40.000 » ..	16.441
»	40.000 à	50.000 » ..	8.472
»	50.000 à	100.000 » ..	12.452
»	100.000 à	150.000 » ..	2.339
»	150.000 à	200.000 » ..	750
»	200.000 à	250.000 » ..	348
»	250.000 à	300.000 » ..	203
»	300.000 à	400.000 » ..	216
»	400.000 à	500.000 » ..	111
»	500.000 à 1.000.000	» ..	141
1.000.000 et au-dessus.....			74
			<hr/>
			7.698.321

Les revenus, qui représentent le plus grand nombre sont donc des revenus allant de 1.000 à 5.000 dollars, c'est-à-dire les revenus du travail ; ils dépassent de beaucoup le chiffre de 7.500.000 (1).

(1) Treasury department. United States Internal Revenue. Statistics for income for 1924. Washington, pages 27 à 30.

Mais comment ce revenu est-il distribué ?

Pour la même année 1923, les revenus étaient répartis de la façon suivante :

Revenus		
—		
Au-dessous de	1.000 dollars.....	252.513.019
De	1.000 à 2.000 dollars	3.683.528.617
»	2.000 à 3.000 »	6.069.132.445
»	3.000 à 5.000 »	6.461.142.951
»	5.000 à 10.000 »	2.717.991.529
»	10.000 à 25.000 »	2.558.361.589
»	25.000 à 50.000 »	1.350.680.468
»	50.000 à 100.000 »	833.898.237
»	100.000 à 150.000 »	280.656.213
»	150.000 à 300.000 »	260.584.012
»	300.000 à 500.000 »	124.569.594
»	500.000 à 1.000.000 »	95.107.209
1.000.000 et au-dessus.....		152.071.881
		<hr/>
		24.840.137.364

Pour un revenu annuel de, près de 25.000.000 de dollars, le revenu national d'une année aux États-Unis d'Amérique est peut-être supérieur au montant de toute la richesse nationale de l'Italie ; 22.000.000.000 environ sont donc formés par des revenus inférieurs à 50.000 dollars, dont 16.000.000.000 proviennent de revenus entre 1.000 à 10.000 dollars.

Les fortunes énormes des richissimes américains avec des revenus supérieurs à 500.000 dollars ne représentent que 247.000.000 de dollars, c'est-à-dire un centième du revenu national (1).

Cette constatation n'enlève rien à l'action dangereuse, géné-

(1) D'après les dernières statistiques sur le paiement de l'impôt sur le revenu, 207 contribuables ont déclaré, en 1923, un revenu de 1.000.000 de dollars ou supérieur à cette somme, sur ces 207 contribuables, 43 entre 1.500.000 et 2.000.000 de dollars, 29 entre 2.000.000 et 3.000.000 de dollars, 5 entre 3.000.000 et 4.000.000, 9 entre 4.000.000 et 5.000.000 et enfin 7 avec 5.000.000 ou plus.

Cette classe de millionnaires en comptait 60 en 1914, 120 en 1915, 206 en 1916, 141 en 1917, 67 en 1918, 65 en 1919, 33 en 1920, 21 en 1921, 67 en 1922, 74 en 1923, 75 en 1924.

La richesse générale a beaucoup augmenté aux États-Unis, mais même les conséquences de la guerre sont visibles au point de vue de la distribution.

ratrice de désordres et parfois immorale de ces immenses fortunes, nées d'une civilisation industrielle exagérément capitaliste.

60. Les données dignes d'être examinées manquent au sujet de la répartition de la richesse en Italie, mais l'on possède quelques indications non dénuées de valeur.

Une recherche de Benini, sur la distribution probable de la richesse privée en Italie, par classes de population comprenait les communes chefs-lieux de provinces et de circonscriptions, et 355 communes (non chefs-lieux) pour l'année 1881 ; cette expérience comprenait 554.551 familles. Benini calculait que 312.040 familles avaient un revenu inférieur à 500 livres, 123.385, de 500 à 1.000, 44.575, inférieur à 1.500. Pendant que 3.450 familles seulement possédaient un revenu de 10.000 à 25.000 livres et 1.002 un revenu supérieur à 25.000 (1). En égalisant ces chiffres à 100, l'on trouve que 80 % de la population possèdent des revenus inférieurs à 1.000 livres et 8 % supérieur à 10.000. Sans doute, ces données sont-elles extrêmement vagues et d'ailleurs, passablement vieilles ; mais toute autre recherche en arrive à des conclusions semblables.

Dans le projet de loi Gagliardo Grimaldi, pour l'application d'un impôt progressif sur le revenu, les revenus supérieurs à 50.000 livres étaient évalués à 997, dont 225 seulement supérieurs à 100.000 livres (2). Ces chiffres restent peut-être au-dessous de la vérité ; mais pas tant qu'on veut bien le croire.

Les impôts sont très lourds en Italie : si lourds que les contribuables s'efforcent de les circonvenir dans la plus large mesure possible. Pour un grand nombre de catégories de revenus, il existe dans les registres d'impôts un chiffre qui, d'ordinaire, est infiniment plus petit que la moitié du chiffre réel. Ainsi, le revenu net, total et national, ne serait pas supérieur à 3.400.000.000, alors qu'en réalité, il dépasse de beaucoup ce chiffre : et ce revenu est largement fractionné (3). Le revenu foncier est possédé par 5.000.000 de citoyens environ et inscrit pour 6.000.000 environ dans les articles de rôle. Le revenu des fabrications de 3.000.000 d'articles est possédé par 2.500.000 individus environ. Il y a quelques grands propriétaires fonciers, mais la propriété, en général, est très fractionnée (4).

(1) R. BENINI dans R. S., 25 juin 1894.

(2) *Atti parlamentari*, legislatura XVIII, page 283.

(3) Voir exposé financier du Ministre RUBINI fait le 2 décembre 1900 à la Chambre Italienne des députés.

(4) RUBINI : *loc. cit.*, page 38. Les successions de 1908-1909 en Italie, se départagent de la façon suivante :

Dans l'exercice 1900-1901, les successions et donations s'élevèrent approximativement à une valeur totale de 1.068.000.000 ; de cette somme, 132.000.000 représentaient des héritages et des donations supérieures à 1.000.000. Mais elles étaient subdivisées entre 883 héritiers et bénéficiaires qui, fort probablement, ne sont des millionnaires qu'en proportion très faible. Dans l'exercice 1901-1902, les impôts de succession ont été payés sur 1.097.000.000 de valeurs transmises : 157.000.000 seulement pour des héritages de plus de 500.000 livres. La plus grande quantité d'héritages a été de la catégorie entre 10.000 et 50.000 livres ; les héritages de plus de 1.000.000 se sont élevés au chiffre de 89.000.000 qu'il faut partager, cependant, entre 399 héritiers et légataires et un bénéficiaire de dons (1) : c'est-à-dire une moyenne de 522.000 livres pour les plus grands héritages.

D'autres études démontrent cependant que la concentration de la richesse est infiniment plus grande dans l'Italie septentrionale que dans l'Italie méridionale (2).

61. Il est possible de déclarer que, dans tous les pays de l'Europe : 1) la distribution des revenus, considérée dans ses lignes les plus générales, présente la plus grande régularité : et si elle n'adopte pas les mêmes formes, elle possède toujours certains caractères communs ; 2) les revenus les plus grands ne forment qu'une petite partie du revenu national de chaque pays ; 3) ii

Montant des successions	Nombre
Jusqu'à 500 livres.....	45.240
De 500 à 1.000 livres	25.193
» 1.000 à 2.000 »	23.095
» 2.000 à 4.000 »	18.641
» 4.000 à 10.000 »	13.501
» 10.000 à 50.000 »	10.082
» 50.000 à 100.000 »	1.684
» 100.000 à 300.000 »	922
» 300.000 à 500.000 »	197
» 500.000 à 1.000.000 »	112
Plus de 1.000.000.....	64

La Direction générale des impôts remarque que l'on ne constate pas d'augmentation des revenus plus grands, mais une tendance au développement des revenus moyens. Rapport 1908-1909, page 122.

(1) B. L. S. C., 1901-1902, pages 1322, 1323.

(2) D'après le résultat de mes études sur la distribution de la richesse en Italie (Turin, 1904), il ressort que dans les trois ans, de 1900-1901 à 1902-1903, le total des héritages, par rapport à 100, se répartissait de la façon suivante :

existe une tendance des revenus moyens à se développer et des revenus minimes, qui forment la grande masse, à disparaître.

Tout cela a une très grande valeur, surtout au point de vue financier, parce que toutes les illusions de baser les systèmes fiscaux sur des impôts limités aux plus grands revenus et aux plus grandes fortunes, tombent. Mais nous sommes bien loin de croire, que la régularité constatée corresponde à un rapport de nécessité.

Francis Galton a essayé, comme on sait, d'appliquer le calcul des probabilités aux qualités psychiques des hommes, et il a démontré que les aptitudes moyennes sont celles qui prévalent dans toute société. D'après les données recueillies en Angleterre, Galton a déterminé empiriquement sur 1.000.000 d'hommes la répartition de chaque catégorie d'aptitudes (1). Or, que prouve la statistique de la répartition des revenus ? Que ce sont précisément les aptitudes moyennes qui prévalent, et que la répartition des aptitudes n'est pas très différente de celle des revenus. Dans les pays industriels avant tout, les travailleurs habiles

	Italie septen- trionale	Italie cen- trale	Italie méri- dionale	Sicile	Sardai- gne	Total
Héritage jusqu'à 500 livres.....	29,39	17,93	31,72	16,39	4,37	100
De 500 à 1.000 livres ..	37,83	18,35	28,31	12,50	3,01	100
» 1.000 à 2.000 » ..	43,18	17,86	26,08	10,39	2,49	100
» 2.000 à 4.000 » ..	48,25	17,80	23,37	8,39	1,99	100
» 4.000 à 10.000 » ..	50,32	18,67	21,37	7,83	1,79	100
» 10.000 à 50.000 » ..	47,79	21,86	20,92	7,77	1,66	100
» 50.000 à 100.000 » ..	47,86	24,47	19,26	6,99	1,42	100
» 100.000 à 1.000.000 » ..	35,12	22,87	16,08	5,41	0,52	100
» plus de 1.000.000.....	65,42	21,08	9,78	3,00	—	100

Comme on peut le voir, le résultat de ces recherches se trouve en pleine opposition avec tout ce qui était admis jusqu'à présent.

En basant les calculs sur les données des successions, il y avait avant la guerre à peine 1.500 millionnaires en Italie, alors qu'il y en avait plus de 15.000 en France et de 32.000 en Angleterre.

Mais dans les pays à change déprécié, la situation des personnes riches est souvent elle-même fort incertaine.

En 1920, fut appliquée en Italie, la loi Nitti sur l'impôt sur le patrimoine.

Les résultats actuels ne changent rien en ce qui concerne la distribution, des constatations et des prévisions précédentes. Les patrimoines supérieurs à 1.000.000 de livres, furent fixés au nombre de 5.118 avec un patrimoine moyen de 2.300.000.000 de livres. Il n'est pas impossible que les patrimoines supérieurs à 50.000 livres constituent presque la moitié de la richesse privée.

(1) GALTON : *Hereditary genius*, Londres, 1869 : *Natural Inheritance*, Londres, 1889.

entrent pour la grande partie dans les revenus moyens et forment précisément le gros groupe qui participe à la distribution des revenus dans la mesure la plus large. Un écrivain a été frappé de ce phénomène (1) qui n'est pas sans intérêt. On hésite cependant à conclure quoi que ce soit dans cette matière, si l'on pense quel déplacement apporte avec soi l'institution de l'héritage, et comme des hommes sans aptitudes et sans intelligence représentent le plus souvent les revenus les plus élevés.

Il est hors de doute qu'en Europe, une série de phénomènes ont contribué et contribuent chaque jour, dans des mesures variables, à atténuer les différences profondes qui existent aujourd'hui entre les diverses classes sociales, différences qui existaient plus encore jadis.

L'aristocratie rurale a presque partout tendance à disparaître et les formes de plus en plus industrielles qu'adopte la culture de la terre et son besoin de capitaux toujours croissant, hâtent sa disparition. Assurément, il se forme de véritables apanages dans la richesse urbaine et foncière, et cela aujourd'hui comme jadis : mais leur durée n'est pas, en général, des plus grandes.

La disparition de petites entreprises ne signifiait pas toujours, même jadis, la diminution des revenus moyens. Souvent, surtout dans des pays comme l'Angleterre, un homme qui renonçait à travailler pour son propre compte, mettait à la disposition d'une grande entreprise ses capitaux et son activité personnelle ; l'apparence était plus modeste, puisqu'il renonçait à son individualité, mais il acquérait fort probablement une place plus élevée dans la distribution des revenus (2).

Les classes moyennes ont eu longtemps, dans la conformation de plus en plus bureaucratique des sociétés modernes, certains monopoles de fait : l'instruction elle-même a été longtemps un monopole, et ainsi les charges publiques. Mais tout cela tend de plus en plus à disparaître. Il existe encore certaines professions, dites libérales, où certains réussissent à réaliser de gros bénéfices. Mais le développement des qualités moyennes de la foule, rend de telles distinctions de plus en plus rares. D'ailleurs, les rétributions, sauf en Angleterre, sont très maigres aujourd'hui pour les charges publiques : les plus hautes charges ont généralement

(1) AMMON : *loc. cit.*

(2) « Il n'y a pas de féodalité financière, mais une démocratie financière... Il n'existe pas une aristocratie de porteurs de titres, mais un peuple qui travaille, économise », NEYMARCK : *loc. cit.*, c'est la thèse *apologétique* de la société actuelle, et elle n'est pas véridique : mais il est vrai que, partout les revenus moyens sont en augmentation.

les traitements les moins élevés ; et les démocraties où prédominent souvent l'envie et la jalousie, tendent à les réduire d'une façon excessive.

Macaulay raconte qu'au ^{xvii}^e siècle, encore, le premier chancelier d'Angleterre ne touchait jamais moins d'émoluments que 40.000 livres sterling, c'est-à-dire 1.000.000 de francs-or par an. L'or avait alors une valeur au moins trois fois plus grande qu'aujourd'hui. Les ministres de Napoléon touchaient un traitement de 120.000 francs-or : trois d'entre eux étaient, par conséquent, payés autant que tous les ministres et sous-secrétaires d'État italiens ensemble le sont aujourd'hui ; et n'oublions pas que Napoléon avait coutume de faire de somptueux cadeaux à ses ministres et ceux-ci n'avaient garde de les refuser. A part les hautes magistratures anglaises qui constituent maintenant une exception, l'administration publique ne touche plus de traitements élevés en Europe ; dans certains pays, les traitements, au cours d'un demi-siècle, sont restés à peu près les mêmes, alors que les exigences de la vie se sont beaucoup accrues.

Aujourd'hui, pendant que les salaires ont subi dans presque tous les pays une augmentation importante, pendant que presque partout, la richesse commune est indivisée, et que les domaines publics ont une importance de plus en plus grande, pendant que la tendance à la diminution du taux de l'intérêt s'accroît, il n'est plus possible de lire sans sourire les prévisions faites depuis cinquante ans, sur la ruine inévitable de la société actuelle du fait de la prolétarianisation d'un nombre toujours croissant d'individus.

Un grand nombre d'écrivains qui ont étudié la condition des classes ouvrières, sont d'accord pour déclarer que l'élévation des salaires est presque générale en Europe et qu'elle est d'autant plus importante par le fait de sa coïncidence avec une diminution des heures de travail. Il suffit du reste d'observer les budgets des sociétés anonymes, pour être convaincu que la plus grande partie des rentrées est distribuée en salaires et que ceux-ci se relèvent (1).

(1) PARETO : *loc. cit.* ; DE FOVILLE : *la France économique* ; L. LAUGHLIN : *Préface à l'édition américaine de J. S. MILL : Principles of political economy*, New-York, 1883 ; BOWLEY : *Wages in United Kingdom in the Nineteenth Century*, Londres, 1900 ; ROGERS : *Six Centuries of work and wages*, Londres, 1884 ; les enquêtes effectuées aux États-Unis par les soins de GOULD, en France (*salaires et durée du travail*), en Belgique (1896) etc., ainsi que les très nombreuses recherches d'ANSIAUX, SCHOENHOFF, NITTI, NICCOLAI, etc. Dans les pays qui suivent une politique de réaction, et qui sont

L'augmentation réelle du salaire a toujours eu, et a une grande importance pour le développement des revenus moyens, mais des causes de plus en plus nombreuses, et qui développent tous les jours leur action ont, sur cet accroissement, une influence au moins égale. Presque partout les lois imposent les partages des héritages lorsqu'il existe des enfants légitimes ; les lois financières sont bien plus imprégnées que jadis, d'un esprit démocratique et parfois aussi de prévoyance. D'autre part, le fractionnement des valeurs mobilières a augmenté l'esprit d'économie et la facilité des investissements. La coopération, sous toutes ses formes, de production, de crédit, de consommation, a rendu possible la naissance de grandes entreprises avec des capitaux modestes.

Jadis, toute augmentation de salaires était considérée par les industriels comme un dommage, et l'on essayait de gagner dans la concurrence, par la diminution des salaires. Mais, depuis que les ouvriers se sont coalisés et qu'ils ont résisté, les industriels ont été obligés de chercher leur supériorité dans la diminution des frais de production, et surtout dans l'économie en matières premières ainsi que dans la perfection technique. Cela a été un grand progrès pour tous et dans ce sens, les salaires élevés ont été un bienfait. On a constaté que les salaires bas ne signifiaient pas une production à bon marché et que, souvent, les frais de production et des prix plus bas correspondaient à des salaires plus élevés. L'on a vu, d'autre part, que, pour la presque totalité des pays, l'importance des marchés intérieurs dépasse de beaucoup celle du marché étranger et que les ouvriers, avant d'être des producteurs sont des consommateurs, et que toute réduction de leur genre de vie finit par nuire à la production. Les pays de civilisation économique élevée ont tendance à augmenter leurs salaires, alors que les pays de civilisation inférieure s'efforcent de les diminuer.

62. D'autre part, la concentration de l'industrie et du commerce n'a pas eu, en Europe, avant la guerre, le développement que l'on avait cru inévitable. Les grandes entreprises sont constituées généralement sous la forme de sociétés anonymes ; elles sont donc la propriété d'un très grand nombre de personnes. Et le développement croissant des applications électriques et la substitution des forces électriques à la vapeur nous réservent des formes industrielles fort différentes de celles que nous connaissons. La

soumis à des dictatures, l'on a assisté à une forte tendance vers la réduction des salaires et l'oppression du travail.

possibilité d'obtenir la force motrice à bon marché sera cause que les petites comme les grandes entreprises, et surtout les premières, auront des raisons nouvelles de s'étendre.

La vapeur a été la cause la plus importante de la concentration industrielle. Une machine à vapeur, lorsqu'elle est petite, ne peut fournir qu'un huitième ou un seizième de cheval dynamique et les petites machines sont fort coûteuses (1). Une machine de 1 cheval donne une force motrice à un prix proportionnellement trois fois plus élevé qu'une machine de 15 chevaux, et celle-ci coûte elle-même trois fois plus cher qu'une machine de 400 chevaux. L'électricité, par contre, a tendance à tout changer : l'énergie, que l'on peut transporter maintenant à des 150, des 200 et 260 kilomètres de distance, a une puissance d'adaptation merveilleuse, est en état d'alimenter la plus grande usine aussi bien que la plus humble et peut fournir 30.000 chevaux aussi bien qu'un seizième de cheval : l'électricité se partage, se divise ; elle est plus malléable, plus obéissante que n'importe quelle autre force motrice (2).

Un grand nombre d'écrivains optimistes opposent ces vérités évidentes au socialisme : nous croyons que, sous cet aspect, elles n'ont qu'un intérêt très faible. En admettant que la tendance enregistrée s'accroisse et que la richesse soit répartie avec une ampleur de plus en plus grande, le problème de l'existence du capital individuel reste inchangé, car il y a toujours un très grand nombre de personnes contraintes de vendre leurs propres forces de travail. D'autre part, le grand développement des moyens de production et le développement des sociétés anonymes qui transforment les propriétaires du capital, fussent-ils innombrables, en de simples actionnaires, sont tous deux des phénomènes plutôt favorables que contraires à la thèse socialiste. Ainsi, si les arguments présentés et les phénomènes examinés ont une très grande valeur au point de vue financier, on a tort de s'en servir pour des thèses optimistes ou apologétiques.

Sans doute que dans les sociétés les plus riches d'Europe, la richesse est encore maigre et le plus grand des maux de l'humanité, même dans sa portion civilisée, c'est la pauvreté. L'Angleterre, l'Allemagne et la France sont, ou étaient avant la guerre, plus riches qu'elles ne l'avaient jamais été ; et pourtant, leur

(1) Voir les calculs de SALDINI dans le *Politecnico* de Milan, novembre 1887 ; NITTI : *Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione*, Naples, 1901, chapitre VII.

(2) Voir JULIN et DUBOIS : *Les moteurs électriques dans les industries à domicile*, Bruxelles, 1902.

richesse est bien loin d'assurer à chacun de leurs habitants un genre de vie élevé et même souvent tolérable. Le développement extraordinaire des machines, les triomphes de la mécanique et de toutes les sciences appliquées ont fait naître de nombreuses illusions sur la richesse des sociétés modernes : et l'on est facilement tenté de voir l'injustice là où il n'y a que de la pauvreté. Sans vouloir nier la grandeur de la civilisation moderne, ni l'abaisser en aucune façon, il faut pourtant reconnaître que les progrès accomplis sont toujours des plus modestes et que, dans tous les pays, la richesse moyenne par habitant est encore faible. D'autre part, les progrès accomplis ne concernent pas les besoins premiers de l'humanité, mais plutôt des besoins secondaires ou dérivés. Ainsi, les triomphes de l'industrie obtenus en subjuguant et en disciplinant de grandes forces naturelles, concernent-ils, en général, l'industrie des transports et l'industrie manufacturière. Mais en ce qui regarde les deux industries les plus importantes de l'humanité, l'industrie agricole, qui donne les bases de l'alimentation et l'industrie du bâtiment qui nous permet de vivre même à des températures et sous des climats défavorables, les progrès qu'il était permis d'espérer n'ont pas été atteints. Nous ne construisons pas beaucoup mieux, peut-être, que les Romains et que les Egyptiens, et il nous arrive souvent de construire plus mal qu'eux. Rien de définitif n'a été fait en faveur de la terre, excepté le développement de la mécanique, l'introduction des engrais chimiques et la généralisation des légumineuses destinées à fixer l'azote de l'air. Sous certains rapports, même en tenant compte du développement de la mécanique agricole l'agriculture des Romains n'était pas trop inférieure à celle d'aujourd'hui.

Les progrès que nous accomplissons tous les jours sur le terrain des applications industrielles sont vertigineux ; mais ils ne concernent qu'en une partie très faible, la production des matières premières ou des produits les plus nécessaires à la vie ; et il n'y a pas encore aujourd'hui de pays où la richesse générale soit assez élevée pour permettre la prospérité de tous ; et si la distribution est souvent défectueuse, la production n'est pas ce que le public a tendance à en penser (1). De toute façon, dans nos

(1) « On a déjà bien observé que si l'on égalisait tous les revenus, il n'y aurait qu'une petite augmentation de revenu pour la partie la moins aisée de la population... On voit qu'elle est l'illusion des personnes qui s'imaginent qu'on peut grandement améliorer la condition des pauvres en leur distribuant la fortune des riches ». PARETO : *op. cit.*, paragraphe 967. Le socialisme serait avantageux uniquement s'il coïncidait avec un dévelop-

sociétés, la richesse et le revenu sont en général bien moins concentrés que dans des sociétés précédentes, et l'on ne peut pas nier qu'il y ait une tendance à une répartition plus large.

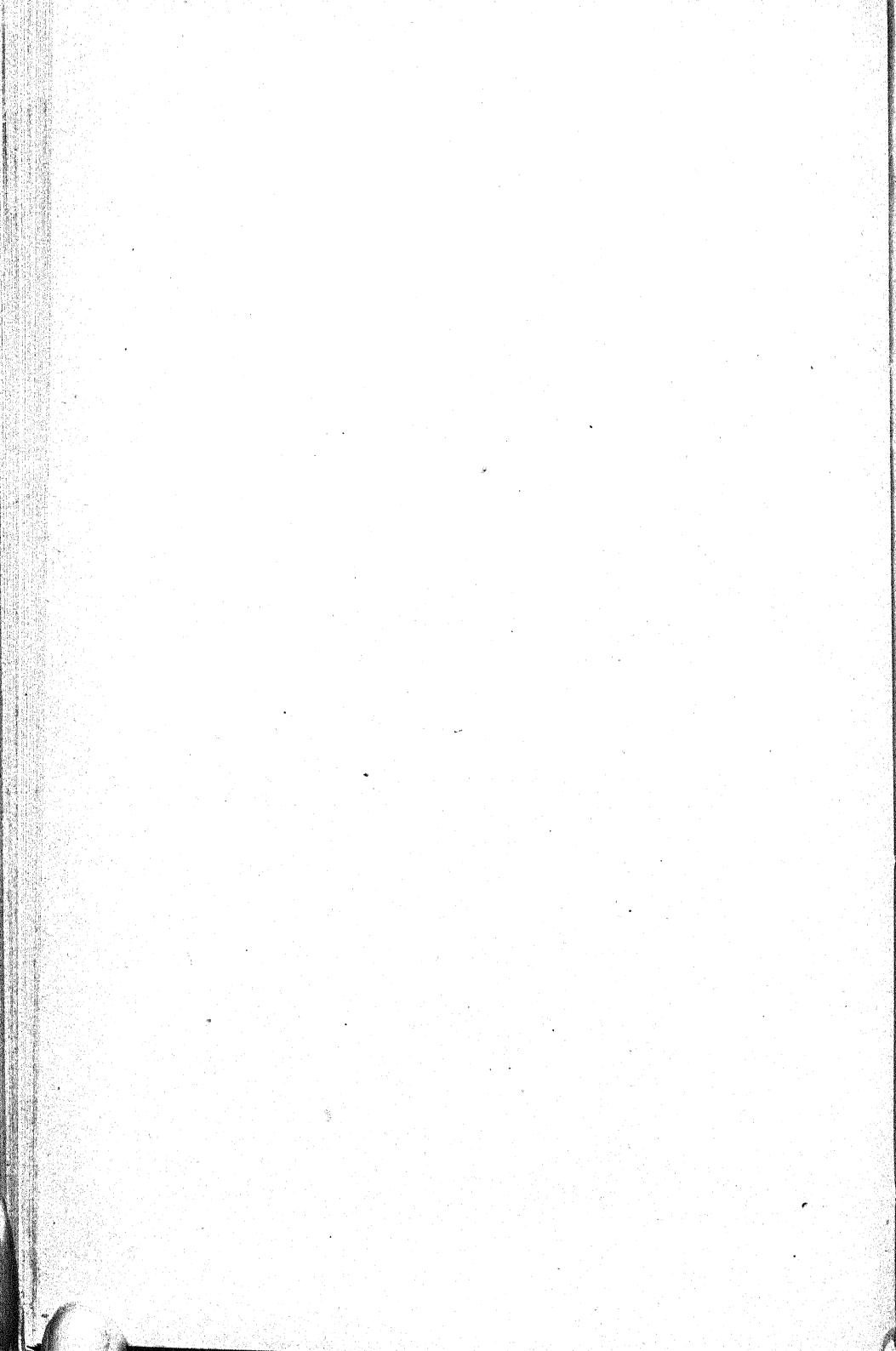
Le processus si souvent évoqué sur un ton menaçant, d'après lequel les pauvres deviennent toujours plus pauvres, et les riches plus riches, est loin de se réaliser ; l'on constate, au contraire, que la masse du revenu, dans toutes les nations, est absorbée par les revenus moyens et par les revenus les plus petits qui se développent le plus. Il découle de tout cela une conséquence très importante pour la science des finances : l'illusion d'après laquelle on devrait, par des impôts directs appliqués progressivement, et de façon accentuée, remplacer peu à peu les impôts directs qui est entièrement dépourvue de réalité. Seuls les impôts qui frappent la grande masse de la population, même dans les pays les plus riches, sont ceux qui fournissent la plus grande masse des recettes de chaque pays.

La guerre européenne de 1914-1918, a pourtant déplacé considérablement tous les rapports économiques et, parmi eux, surtout les rapports de distribution. D'énormes fortunes se sont accumulées ; de nouveaux riches ont surgi de partout. La production de guerre a fait naître un grand nombre d'industries, et les produits obtenus dans des conditions anormales se sont souvent payés à des prix très élevés. C'est pourquoi les modifications que l'on a constatées dans la distribution du capital et des revenus, sont moins essentielles que l'on pourrait croire à première vue. Les premiers résultats de certains impôts nouveaux sur le patrimoine, prouvent clairement qu'il n'y a pas de trop grandes modifications de substance et que, même dans la période actuelle de l'après-guerre, les grandes fortunes ne forment que la plus petite partie du capital et du revenu de la nation.

Ce qui caractérise les riches de guerre, c'est que, après avoir gagné trop et avec trop de facilité, ils ont aussi fort souvent eu l'habileté de perdre rapidement. De grandes fortunes, mal accumulées, se sont déjà volatilisées. Car la richesse, elle aussi, implique une habitude et une éducation. L'art d'être riche n'est pas donné à tout le monde, et les nouveaux riches de guerre conservent difficilement et dépensent presque toujours de façon à provoquer le dégoût et l'aversion.

pement plus grand de la production ; autrement, il faut le considérer comme vain et nuisible.

LIVRE PREMIER
LES DÉPENSES DE L'ÉTAT



CHAPITRE PREMIER

LES DÉPENSES DANS LES ANCIENS ET DANS LES NOUVEAUX BUDGETS

63. Les dépenses publiques sont, dans une certaine mesure, l'indication la plus sûre de l'activité collective de chacun. L'on peut considérer un budget comme un grand manuel de psychologie collective. La destination des revenus publics à certaines fins plutôt qu'à d'autres, indique non seulement l'état social, mais les tendances de chaque pays. Si même, l'on supprimait les chiffres absolus et que l'on ne maintienne que les chiffres proportionnels indiquant le rapport des différentes parties du budget au tout, aucun expert observateur, après avoir examiné les dépenses, ne pourrait confondre les budgets de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Italie ou de la Belgique. Il existe pourtant de nombreux points de ressemblance entre les dépenses de tous les grands États : presque tous destinent la plus grande partie de leurs revenus non pas à des fins de civilisation et de culture, mais à celles que l'on peut appeler les besoins primaires de l'existence collective : la sûreté et la défense.

L'humanité a fait sans doute des progrès. Mais nul ne peut nier qu'il reste en survivance dans les âmes humaines, un fond de violence sauvage. La dernière grande guerre n'a pas seulement été la ruine de richesses infinies mais aussi la chute d'illusions illimitées.

Si l'on compare les budgets du début du xix^e siècle avec les budgets actuels, l'on voit que ce sont, aujourd'hui comme jadis, les dépenses pour la dette publique (c'est-à-dire pour les charges du passé contractées pour la plupart à des fins utilitaires ou pour des constructions), pour la sûreté intérieure et extérieure, qui ont la plus grande importance. L'humanité, même dans sa portion la plus civilisée et la plus riche, n'est pas encore parvenue au point d'avoir la possibilité de consacrer la plus grande partie des revenus publics à d'autres fins qu'à celles de sûreté ou de défense. Plutôt que de l'améliorer, la guerre n'a fait qu'empirer cette situation. Un examen précis de tous les budgets des plus

grands États de l'Europe, et aussi des États civilisés hors d'Europe nous oblige de conclure que, partout, les revenus publics sont, pour la plus grande part, destinés à des fins de défense ou au paiement de dépenses dites intangibles et qui représentent, pour la plupart, les intérêts d'emprunts faits dans un but de défense. Pour des raisons déjà précisées, il est excessivement difficile de comparer entre eux des budgets anciens et des budgets modernes ; la comparaison ne saurait être utile, que si elle est limitée, et elle ne nous servira que si ce qui a été dit correspond exactement à la réalité, même dans des pays dont la formation politique est différente.

La guerre a été une grande cause de trouble. Elle a tout réversé dans l'économie des États belligérants. Prenons par conséquent comme base de comparaison, la période qui a précédé la guerre : une longue période de paix et de prospérité relatives.

64. Commençons tout d'abord par l'Italie. L'Italie a conquis son unité et son indépendance en 1860 seulement ; elle compléta la première, en 1870, et elle unifia son régime fiscal en 1862 ; elle n'était pas et elle n'est pas un pays riche. Son unité politique ne correspondait pas à un réveil des énergies économiques. Combien a-t-elle dépensé depuis 1862 ? Jusqu'en 1907-1908, l'Italie a dépensé la somme de 64.417.000.000 liras. De 1862 à 1899-1900, ses dépenses effectives ont été de 45.951.000.000 ; il s'agit donc, en chiffres ronds, de 46.000.000.000 : somme importante, mais qui apparaîtra moins grande si l'on pense qu'elle représente pour un grand pays, près de 40 ans de vie en commun. Supposons maintenant que ce chiffre soit représenté par 100, et indiquons, au moyen de chiffres proportionnels à 100, toutes les autres dépenses. Qu'a fait dans ce cas l'Italie de ce qu'elle a pris à ses contribuables ? L'emploi de cet argent n'a rien de réjouissant : l'Italie a dépensé 14.063 millions pour les intérêts de sa dette perpétuelle, 2.761 pour des dettes rachetables, 2.815 pour des dettes variables ; enfin, 2.025 pour une autre dette, celle des pensions. Par rapport au total 100, ces chiffres se comportent respectivement comme 30,61, 6,01, 6,12 et 4,41. Somme toute, l'Italie a dépensé 47,15 %, c'est-à-dire la moitié de ses revenus à payer ses dettes, et à payer des intérêts des emprunts ou des pensions. Et l'on arrive vite à la moitié de la somme si l'on ajoute à cela quelques dépenses nécessaires de par la constitution. Au cours de la même période, l'Italie a payé, pour la liste civile du souverain et des princes, 585.000.000 de liras, et 71.000.000 pour les chambres législatives, c'est-à-dire 1,28 et 0,17 % du total. Nous avons donc vu près de la moitié de

la somme totale, 48,70 %, et il s'agit de dépenses inévitables à cause de la constitution politique et sociale en vigueur. Maintenant, l'Italie a-t-elle disposé librement de l'autre moitié ? C'eût été vraiment une grande chance ; mais l'autre moitié n'a servi que dans une faible mesure à l'agriculture, à l'industrie, au trafic. Il n'était pas possible, avant tout, de se passer d'une administration civile : cela n'était pas possible et cela ne le sera jamais ; l'Italie a dépensé environ 1.250 millions de liras, soit 2,72 % du total. Ce n'est pas énorme, mais c'est déjà beaucoup. D'autre part, l'Italie s'est trouvée sous le régime du cours forcé et, à l'exception de ses dettes, elle a dépensé 76.000.000 de L. soit 0,17 % du total pour des commissions, des changes et des paiements à l'étranger. Nous avons déjà dépassé la moitié des dépenses. Mais ce serait une illusion de croire que l'Italie ait pu disposer librement de l'autre. Il fallait avant tout recouvrer les impôts et les taxes, et n'importe quel recouvrement est toujours coûteux, d'autant plus, si les citoyens sont contraints de donner à l'État une partie importante de leurs revenus. Le contribuable s'efforce de tromper le fisc et celui-ci s'efforce de surprendre le contribuable, et la fin de tout cela est une très grosse dépense. L'Italie, pour ces exigences, a dépensé dans la période que nous étudions 5.404 millions, soit 11,76 % du total. L'on a également beaucoup dépensé pour la magistrature. La magistrature en Italie est aussi mal payée que nombreuse. Elle a coûté à l'État, pour des dépenses de bureau et de personnel, 911 millions, et pour des dépenses de justice, 197 millions, soit respectivement 1,89 et 0,43 % du total. La diplomatie est un peu mieux rétribuée, mais, par contre, elle est peu nombreuse ; elle a coûté 210 millions à peine, c'est-à-dire 0,44 % du total (Il n'est pas utile de dire ici si elle a commis des erreurs et si elle a été d'autre part une cause de dépenses). Combien l'Italie a-t-elle dépensé pour tous ses services publics réunis ? A peine 5.250 millions de liras, soit 11,43 % du total, sans tenir compte de 125 millions de liras (c'est-à-dire 0,27 % du total) pour le denier de l'Église. C'est fort peu, assurément, mais l'on ne pouvait peut-être pas faire plus. En effet, la défense nationale a absorbé plus de 1/5 de toutes les recettes ; on a dépensé 7.674 millions de liras pour la guerre et 2.318 millions de liras pour la marine, soit respectivement 16,71 et 5,05 % du total. Restent deux autres petites catégories : 112 millions de liras pour des dépenses diverses et 84 millions pour la réintégration de fonds mais cela ne fait qu'environ 0,25 et 0,19 % du total. Voilà les dépenses effectives : il est important de noter que l'on a laissé de côté toutes les dépenses touchant le

patrimoine, les dépenses pour le mouvement des capitaux et pour les constructions de chemins de fer (1).

En Italie, les dépenses pour la constitution et les dépenses militaires représentent donc $\frac{7}{10}$ des dépenses effectives et, si l'on ajoute les dépenses pour le recouvrement des impôts, l'on trouve que 82 % représentent les besoins primaires de l'existence collective et qu'il reste bien peu pour des fins de civilisation et de bien-être. L'Italie a été obligée de pourvoir à ses exigences actuelles et à son développement futur dans les conditions les plus difficiles.

Depuis la guerre, et par suite de la réaction politique qui s'est faite, la situation a considérablement empiré. Le budget de 1925-1926, sans tenir compte des dettes étrangères, prévoyait des dépenses ordinaires de 3.500 millions environ : des dépenses du Ministère des Finances (pour le recouvrement des impôts et le paiement des intérêts des emprunts) formaient à elles seules 7.086 millions ; les dépenses de la guerre étaient de 1.813 millions ; celles pour la marine, de 934 millions. Si l'on tient compte de ce que les dépenses militaires sont plus grandes dans la réalité, que celles qui sont indiquées, l'on peut dire que les dépenses pour les emprunts, pour la guerre, pour la marine et pour l'aviation absorbent environ les trois quarts du budget actuel.

65. Les autres pays se trouvent-ils toujours dans des conditions plus heureuses ? C'est fort douteux, à observer leurs budgets ; certains cependant sont plus riches, et cela leur fait moins sentir leur charge. La France possède un régime politique et des conditions démographiques et sociales différents entre eux. Mais les dépenses de l'État n'ont pas d'autres emplois. Léon Say, qui a recueilli les budgets de la France de 1801 à 1886, confirme ces observations. En effet, sur 100 milliards dépensés entre 1801 et 1870, pas moins de 78 ont été absorbés par des emprunts, des dotations et des recouvrements, et dans le second budget (1872 à 1880) 28 milliards sur 38 ; dans le troisième (1881 à 1886), 11,5 sur 16,3 ; cette situation n'est donc absolument pas différente de la situation italienne, mais elle est au contraire la reproduction du même phénomène (2).

D'après les chiffres fournis par le sénateur A. Dubost, auteur du Rapport général du budget pour l'année 1901, les dépenses

(1) Voir NITTI : *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1806/1897*, Naples, 1900 et les publications de l'État italien (*Ragioneria dello Stato*).

(2) SAY : *Les finances de la France sous la troisième République*, Paris, 1900, vol. III.

pour la dette représentent dans le budget français de 1900, 29 %, celles pour les pensions, 2,50 %, les dépenses militaires, 33,50 %, au total : 67 % du budget. La proportion de toutes les dépenses ne s'est donc pas modifiée profondément en un siècle, et ce sont les dépenses pour la constitution qui absorbent toujours la plus grande partie de toutes les recettes (1).

Après la guerre, ce rapport a encore empiré ; en 1925, sans tenir compte des dettes avec l'étranger, les dépenses étaient passées à 32.814 millions de francs dont 17.804 millions seulement pour la dette publique et 5.168 millions pour l'armée et la marine.

La situation de l'Angleterre serait-elle différente ? En 1861, les dépenses de l'État étaient de 72,8 millions de sterling, soit de 4 sterling 10 sh. 8 d. par habitant ; elles ont été en 1901 de 183,6 millions, c'est-à-dire de 5 sterling 8 sh. 6 d. Mais les proportions entre les différentes catégories de dépenses n'ont pas changé. Les dépenses pour la constitution et les dépenses militaires absorbent une grande partie des recettes. En 1861, sur 72,8 millions de dépenses, 26,3 représentaient la charge des dettes, 31,3 les dépenses de guerre et de marine, 2,2, les autres dépenses du fonds consolidé, sans compter le poids des dettes, 1.000.000, l'instruction publique, 6,2 les autres services civils, 2,5 le recouvrement des impôts, et enfin 2,9 le service postal et télégraphique. En 1881, les dépenses étaient de 80,9 millions de sterling, dont 29,3 étaient pour les dettes, 26,8 pour la guerre et la marine, 1,6 pour le fonds consolidé à l'exclusion de la dette publique, 4,2 pour l'instruction publique, 11,4 pour les autres dépenses des services civils, 2,8 pour les dépenses de recouvrement et 5,3 pour les postes et les télégraphes. 1901 a été une année de guerre. Sur 183,6 millions de sterling destinés aux dépenses, 19,8 sont allés à la dette publique, 121,4 à la guerre et à la marine, 1,5 aux dépenses du fonds consolidé à l'exclusion des dettes, 12,6 pour l'instruction publique, 14,6 pour les autres services civils, 2,8 pour les dépenses de recouvrement et 13,4 pour les postes et télégraphes (2).

Le budget 1924-1925 prévoyait une dépense de 790.000.000 de livres, dont 350 pour la dette publique, 45 pour l'armée, 55,8 pour la marine, 45,5 pour l'aéronautique militaire.

Trois types d'États très différents présentent donc les mêmes

(1) ANTONIN DUBOST : *Rapport fait... sur le budget général des dépenses et des recettes sur l'exercice 1901*, dans les actes du Sénat français, n° 23, année 1901 ; etc.

(2) GIFFEN dans J. R. S. S., avril 1902.

phénomènes dans les dépenses publiques. En général, les mêmes proportions entre les différentes dépenses se rencontrent dans les plus grands pays ; de sorte qu'on finit par se demander si vraiment la politique internationale a réalisé les progrès dont nous nous vantons nous-mêmes. Dans presque tous les États d'Europe, 65, 75 et même 80 % des recettes servent à couvrir des dépenses pour la constitution, ou des dépenses militaires : ce qui reste disponible pour des fins de droit, de civilisation ou de bien-être, représente une proportion passablement faible.

Même les pays qui se trouvent dans les conditions les plus favorables et qui jouissent de la paix depuis les temps les plus reculés, ne se trouvent pas, sous ce rapport, dans des conditions meilleures que les autres.

Les sociologues qui aiment la prévision et qui s'abandonnent par conséquent à la fantaisie, avaient toujours parlé de la civilisation militaire de l'Europe continentale, comme d'un contraste avec l'esprit commerçant des anglo-saxons d'Europe et d'Amérique.

Les dépenses publiques de l'Angleterre et de l'Amérique ne différaient pas beaucoup avant la guerre, par rapport à la composition de celles des États d'Europe : ce sont toujours les besoins primaires de l'existence qui réclament les plus grands revenus publics.

D'après un rapport du Secrétaire du Trésor des États-Unis, cette République a dépensé (pour les seules dépenses fédérales), de 1791 à 1901, le chiffre de 32.338.500.197 dollars (1). La répartition des dépenses a été à peu près la même que pour les autres pays.

En Angleterre, la situation n'est pas très différente : ce sont

(1) Voici quel a été l'emploi de cette énorme somme :

5.681.778.177 dollars pour la guerre (de cela 3.572.000.000 seulement avant 1866).

1.628.343.213 pour la Marine (dont 717.000.000 seulement avant 1866).

379.234.290 pour les Indiens.

2.797.938.464 pour des pensions presque toutes militaires.

3.388.735.334 pour toutes autres dépenses.

173.494.641 pour des primes.

3.014.699.147 pour des intérêts.

43.274.260.118 pour la dette publique.

La dette publique et les dépenses militaires ont donc absorbé la plus grande partie des recettes jusque dans le pays le plus riche du monde et la taxation fédérale est mince.

Annual Report of the Secretary of the Treasury on the state of the finances for the fiscal year end June 30, 1901, Washington, 1901.

toujours les dépenses militaires et les dépenses du trésor qui prennent toutes les autres (1).

Les seules charges du Trésor représentées presque exclusivement par les emprunts, avaient absorbé de 30 à 50 % de toutes les dépenses dans les plus grands États européens. Les dépenses militaires et les dépenses du Trésor font atteindre les dépenses pour les besoins primaires de la vie sociale aux 65 et 80 % de toutes les dépenses.

Toute comparaison avec l'Amérique est des plus difficiles, par le fait que les États-Unis sont divisés en 48 États fédéraux, que chacun d'eux a son budget particulier, et que ce sont les bud-

(1) L'année financière, qui commence, en Angleterre, le 1^{er} avril, a laissé, pour 1926-1927, un déficit de 36.693.794 livres sterling. Les résultats des deux dernières années se comparent comme suit :

Recettes	812.061.638	805.701.233
Dépenses	826.099.778	842.395.027
Déficit.....	<u>14.038.120</u>	<u>36.693.794</u>

En 1925-26, les prévisions des dépenses normales avaient été dépassées de 6.000.000, et la plus-value des recettes se montait à 11.000.000, provenant, d'ailleurs exclusivement des produits divers (indemnité allemande, versements des alliés, liquidation des stocks, etc...). Il y aurait donc eu un excédent de 5.000.000, sans la subvention aux charbonnages, dont M. W. Churchill avait négligé de faire état dans son budget. La subvention ayant coûté 19.000.000, il en résultait finalement un déficit de 14.000.000.

Le Chancelier de l'Échiquier avait annoncé en 1925 qu'il pourrait réduire les dépenses de 10.000.000 de livres sterling par an ; mais son optimisme s'est depuis longtemps évanoui. Au mois de mars 1926, à l'occasion d'un grand débat financier, il a publié des dépenses d'avant-guerre comparées aux dépenses actuelles.

Dette publique	23.500.000	355.000.000
Pensions d'ancienneté	9.932.000	27.956.000
Pensions aux vieillards.....	10.111.000	26.794.000
Pensions de guerre.....	»	66.494.000
Participation aux dépenses locales	39.100.000	90.309.000
Assurances sociales	6.407.000	19.955.000
Frais de perception.....	3.981.000	10.758.000
Postes, télégraphes, téléphones..	24.000.000	50.500.000
Fonds des routes.....	1.500.000	17.000.000
Services nouveaux	»	9.784.000

Pour l'année 1926-27, les dépenses de la dette ont atteint 378.000.000 de sterling, c'est-à-dire plus de seize fois la somme d'avant-guerre. L'Angleterre est le pays du monde qui a la plus grande dette publique. Le pouvoir d'achat de la livre étant diminué d'un tiers, c'est encore à peu près 11 fois la charge d'avant-guerre.

gets des États et des pouvoirs locaux qui pourvoient aux dépenses d'ordre économique et social. Ce sont aussi les grandes municipalités : certaines d'entre elles, comme New-York, ont un budget qui dépasse en grandeur les budgets de la plupart des États européens. Mais dans le budget fédéral de 1925-1926, qui se montait à 3.267.000.000 de dollars, les dépenses du Trésor étaient prévues pour 131.000.000, celles pour les intérêts des emprunts à 830.000.000, les dépenses pour l'armée à 382.000.000 et celles pour la marine à 292.000.000, un peu moins que la moitié des dépenses, et avec une destination analogue, des États européens.

L'humanité est encore dans son ensemble, absorbée par les nécessités fondamentales de l'existence et de la défense. L'on peut aussi admettre que la grande guerre européenne a été, d'un point de vue général, un grand pas en arrière, autant pour la richesse que pour les sentiments moraux ; on parle aujourd'hui un langage de violence qui jadis était oublié ou inconnu.

En somme, l'on dépense en Europe, en Amérique, en Asie, pour des fins militaires, bien plus qu'avant la guerre et l'on constate toute une série de phénomènes qui ébranlent profondément les budgets.

Dans les pays sortis de la guerre, il y a maintenant deux dépenses énormes en plus des dépenses militaires ; l'une est déterminée par les intérêts des emprunts contractés pendant la guerre, l'autre qui, elle aussi, durera longtemps, est constituée par l'entretien de la population rendue invalide pendant la guerre et par le nombre énorme de pensions de guerre servies aux familles des morts. Ce sont deux dépenses qui absorbent une bonne partie des budgets.

Avant la guerre, il existait des nécessités de défense et c'étaient d'énormes dépenses. Aujourd'hui les dépenses sont plus grandes encore par suite de la guerre, la charge du passé s'ajoute à la charge du présent.

Les phénomènes financiers sont devenus infiniment plus complexes, non seulement à cause de la grande masse d'intérêts à prélever, mais aussi du fait que, après la rupture de l'équilibre précédent, une nouvelle phase d'équilibre économique n'est pas encore survenue, et ne viendra pas si tôt.

Alors que les grandes nations ont vu diminuer la valeur de la monnaie en circulation, et que les prix se sont élevés, le taux de l'intérêt s'est élevé par suite des tentatives continuelles de nouveaux emprunts de la part de l'État et des pouvoirs publics. Mais la production est devenue bien plus difficile, non seulement

parce que l'œuvre des siècles a été détruite et les courants d'échanges interrompus, mais par le manque de matières premières et par le fait que les ouvriers, revenus de la guerre, ont tout de suite fait preuve d'un besoin presque frénétique de plus grand bien-être, au moment précis où les conditions économiques y étaient le plus défavorables.

Ainsi l'augmentation, même temporaire, des dépenses, a un aspect presque spasmodique et la difficulté d'obtenir des revenus suffisants et qui ne détruisent pas les bases mêmes de la richesse, est très grande pour beaucoup de pays.

NOTE. — JÈZE, dans son *Cours*, volume sur les *Dépenses Publiques* ; *Théorie générale du crédit public*, réunit un grand nombre de données sur les dépenses publiques antérieures à la guerre (en millions de francs-or) :

	1858	1883	1908	1914
Allemagne	124	504	1.504	2.282
Grande-Bretagne	579	702	1.487	1.827
France	480	789	1.100	1.472
Italie	»	311	437	681
Autriche-Hongrie	268	318	529	598
Russie	493	894	1.581	2.078
Dépenses militaires des grands				
États européens	1.990	3.518	6.588	8.938
Dépenses militaires des au-				
tres États européens (14).	400	593	930	1.646
Total des dépenses militai-				
res	2.390	4.111	7.516	10.584
Dépenses publiques totales..	8.100	17.908	35.988	46.847
Population européenne en				
millions d'habitants	278	335	436	452
Dépense moyenne par habi-				
tant	29,13	53,46	82,54	104,15

A la veille de la guerre, les deux groupes opposés dépensaient pour des buts militaires, d'une part : la Russie, la Grande-Bretagne, la France : 5.377.000.000 ; et l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie (triple alliance) 3.561.000.000. Il faut cependant tenir compte de certains éléments des dépenses militaires qui altèrent un peu ce rapport.

En 1914, les dépenses militaires et les dépenses générales se trouvaient dans le rapport suivant :

	Population en millions d'habi- tants	Dépenses publiques en millions de francs-or			
		Totaux	Millions	Dette publique	Dépenses civiles
Allemagne	67,7	12,812	2,282	1,163	9,367
Grande-Bretagne	43,5	6,126	1,827	618	3,681
Autriche-Hongrie	31,2	3,334	5,8	793	4,164
Belgique	7,3	733	78	216	460
Espagne	20,7	1,143	231	409	303
France	40,3	4,739	1,472	1,318	1,949
Italie	33,2	2,621	682	500	1,460
Russie	133,4	8,618	2,678	986	3,384
Turquie	6,1	1,318	637	138	343
Autres états européens.	44,8	3,111	700	379	2,032
Totaux	432,2	46,847	10,384	6,320	29,743

Comme nous l'avons vu, la situation, après la guerre, est devenue infiniment plus grave. Après la guerre, et en comptant les dettes étrangères, les intérêts des dettes et les dépenses militaires absorbent presque $\frac{4}{5}$ des recettes des Etats européens. C'est pourquoi tout progrès devient de plus en plus difficile et il se manifeste une grande inquiétude dans les masses populaires. En effet, il s'est formé d'une part, en de nombreux pays, par l'effet des grands emprunts, une classe qui absorbe une grande partie des revenus nationaux ; d'autre part, les défenses militaires ont tendance, dans leur ensemble, à devenir plus lourdes, principalement pour les nouveaux moyens de guerre : grandes artileries, moyens chimiques, aviation. Ainsi, la partie de son revenu annuel que la nation destine à son instruction, au développement de la richesse, à l'éducation, et à l'extension des classes populaires, est devenue partout proportionnellement moins grande.

Le tableau suivant (pages 186-187) a été dressé sur la base de chiffres recueillis par la Société des Nations. Les rubriques ne comprennent exactement les mêmes sortes de dépenses dans tous les pays. Même lorsque les rubriques correspondent aux mêmes sortes de dépenses, il faut remarquer que la répartition des fonctions entre les autorités centrales et les autorités locales surtout pour l'instruction publique, l'hygiène et l'administration locale) varie considérablement.

Pour la comparaison statistique, il faut tenir compte que plusieurs budgets sont compte clos, des autres comptes provisoirement clos, ou pour les dernières années, prévisions, prévisions votées, ou prévisions révisées.

Dans certains pays fédéraux (Allemagne, États-Unis d'Amérique, Suisse, etc.), la plupart des dépenses d'instruction publique, d'hygiène, d'administration sociale sont dans les budgets des États, comme en Angleterre sont dans les budgets des administrations locales.

On constatera qu'au cours des trois dernières années, les réductions des dépenses ont été extrêmement faibles, sinon nulles, et qu'au contraire dans certains pays, il y a eu augmentation. Par contre, dans la période antérieure de trois années, 1920 à 1923, lorsque les organisations spéciales de guerre étaient soit en voie de liquidation, soit supprimées, on a constaté une réduction sensible. Les subventions destinées à baisser artificiellement

les prix des denrées alimentaires et des matières premières, subventions nombreuses dans la période qui a immédiatement suivi la guerre, ont presque toutes disparu.

Il convient de noter, dans la pratique financière de l'après-guerre, la tendance à établir les chemins de fer et autres entreprises publiques sur des bases autonomes, c'est-à-dire à en faire des établissements à type industriel, plus ou moins indépendants de l'administration politique générale. Les sommes indispensables pour couvrir les déficits des entreprises publiques sont insignifiantes aujourd'hui, par comparaison avec les sommes correspondantes qui étaient nécessaires en 1920-21. Les crédits budgétaires qui, dans plusieurs pays, étaient destinés à combler les déficits des entreprises publiques, ont aujourd'hui presque disparu.

Les chiffres budgétaires des pays à dictatures (surtout Italie, Espagne, etc.), sont toujours incertains. Où il n'y a de vrais parlements, ni liberté de presse, il n'y a jamais de sincérité financière. Dictature veut dire toujours mauvaise finance et désordre. Dans les chiffres du Trésor espagnol, surtout pour ce qui regarde les dépenses de guerre, j'ai constaté des mensonges effrontés.

Il y a une certaine diminution des dépenses militaires, moins par l'amélioration des rapports que pour des nécessités financières. L'Italie fasciste fait seulement exception à cause de la dictature fasciste qui proclame qu'une nouvelle guerre est nécessaire.

Dans le plus grand nombre de pays, il faut constater avec tristesse que les crédits militaires n'ont accusé presque aucune modification, depuis les réductions importantes opérées pendant la période 1922-23.

Depuis 1923, la naissance et le développement des dictatures sont non seulement une décadence politique et morale, mais un danger de guerre.

Bien que les traités de paix aient limité les organisations militaires de quatre pays vaincus, le monde dans son ensemble, dépense encore plus de 3.800 millions de dollars par an pour les armements et l'Europe seule, bien qu'appauvrie, dépense plus de 2.200 millions de dollars. Ce chiffre représente à peu près la même somme, exprimée en or, qu'en 1913, année au cours de laquelle les préparatifs de guerre avaient atteint leur maximum de sorte que l'allègement de ce fardeau ne peut se mesurer qu'à la diminution du pouvoir d'achat de l'or.

La statistique des dépenses publiques n'honore pas notre civilisation.

Analyse des dépenses (en millions)

Pays Unité monétaire	Exercice financier	Défense nationale	Service de la Dette Publique		Pensions y compris les pensions de guerre)	Déficits des entreprises publiques
			Intérêts	Amortis- sements		
<i>Allemagne</i> (mark)	1924-1925	457,6	33,1	304	1.066,7	—
	1925-1926	586,7	21,2	90,3	1.428,7	—
	1926-1927	673,5	114	241,8	1.553,7	—
	1927-1928	707,5	127	366,8	1.464,1	—
<i>Belgique</i> (franc)	1925	734	2.053,7		103,6	—
	1926	676,4	2.545,5		188,8	16,7
<i>France</i> (franc)	1925	4.695,5	14.797		3.821,5	125,5
	1926	5.707,3	15.144,1		5.730,7	125,5
	1927	6.844	15.533,5		6.670,8	145,9
<i>Grande-Bretagne</i> (livre sterling)	1922-1923	106,8	302,2	21,8	100,9	—
	1923-1924	102,3	305,3	40	90	—
	1924-1925	104,2	312,2	45	88	—
	1925-1926	108,9	304	50	86,2	—
	1926-1927	104,4	304	92,1	82,5	—
<i>Italie</i> (lire)	1923-1924	3.251	5.364,8	2.014	1.910,1	480,4
	1924-1925	3.282,6	5.250,4	1.270,3	2.533,5	—
	1925-1926	3.115,4	5.070,4	874,5	1.743,1	—
	1926-1927	4.231,7	4.341,8	1.301,6	1.928,3	—
<i>Espagne</i> (peseta)	1922-1923	993,3	636,8	32,8	95,2	90,4
	1923-1924	886,3	672	287,6	101,5	87,6
	1924-1925	1.132,9	723	41	111,2	83,7
	1925-1926	815,9	740	36,8	102,7	90,3
<i>Danemark</i> (krone)	1925-1926	61,7	60,2	—	21,7	34,8
	1926-1927	58,1	56	—	22,5	22,6
<i>Pays-Bas</i> (florin)	1924	99,6	145,7	44	—	1,1
	1925	106,2	149,8	50	—	1,2
	1926	103,8	144,2	51,5	—	1
<i>Suisse</i> (franc)	1924	80	113,5	6,5	—	1,6
	1925	85,4	113,1	3,5	—	1,6
	1927	84,8	107,6	5,1	—	1,8
<i>Inde anglaise</i> (roupie)	1924-1925	471,5	114,9	37,8	114,4	1,1
	1925-1926	485,5	95,4	49,7	107,5	9
	1926-1927	466,8	90,6	49,9	108,9	5
<i>Brésil</i> (milreis papier)	1923	204,8	407,5		52	43,2
	1924	244,2	410,8		55	53,9
	1925	251,7	443,2		59	50,1
	1926	250	402,2		59	33,6
<i>Etats-Unis d'Amérique</i> (dollar)	1922-1923	599,3	1.055,5	403	729,3	32,7
	1923-1924	566,9	940,5	457,9	642,6	12,8
	1924-1925	527,4	881,8	466,5	627,3	23,1
	1925-1926	569,9	820	500,4	614,7	37,1
	1926-1927	570,2	795	515,9	578,1	24,8

Instruction publique	Hygiène publique	Administra- tion sociale	Autres dépenses	Total des dépenses
6,9	1,9	288,6	5.635	7.793,8
17	6	524	5.559,4	8.233,3
15,6	5,6	944,5	5.715,6	9.294,3
19,9	6,6	754,6	5.958	9.404,8
456,2	30,7	335,2	3.228,4	6.491,8
438,6	28	275,1	2.590,6	6.759,7
1.631,6	703,9		6.493,9	32.264,9
1.658,8	879,6		6.984,9	36.230,9
2.147,9	952,8		6.830,3	39.125,2
50,5	18,7	41,6	129,6	772,1
48,5	19,4	42,2	101,4	751,1
48,7	20,8	43	85,8	747,7
49,2	20,8	45	106,9	772
53,3	20,8	48,3	92,7	766
1.083,6	31,7	115,3	7.225,1	21.476
1.204,3	38,3	259,4	6.317,4	20.196,2
1.187,5	38,5	329,4	4.586,8	16.945,6
1.289,5	40,9	463,2	5.768,4	19.365,4
161	11	—	1.115,3	3.135,4
154,9	9,7	—	976	3.175,6
171,9	10,4	—	955	3.231,4
178,4	9,8	—	942	2.916,8
72,3	14,1	98	181,8	544,6
71,2	14,5	94,4	162,7	502
154	5	48,4	250,2	748,3
142,3	4,8	57,1	220	731,4
140,6	4,8	67,3	215,4	728,1
7,4	2,5	40	141,6	393,1
7,7	2,6	25,8	119,5	359,2
7,6	2,5	35,3	—	—
3	4	0,4	130,3	877
3,1	3,9	0,6	137,9	883,9
3,7	4,7	8,5	142,5	142,5
9,9	43,5	4	254,8	1.019,7
11,2	43,8	5,2	283,8	1.107,9
10,2	42,9	6,1	360,1	1.223,3
10,2	40,7	6,1	391,1	1.152,9
18,6	15,1	6,6	837,4	3.697,5
18,5	14,2	5,4	847,9	3.506,7
23	16,9	4,8	958,8	3.529,7
22,5	17,7	4,8	1.031,6	3.618,7
22,5	17,6	5	965,4	3.494,2

CHAPITRE II

LES DÉPENSES POUR LA CONSTITUTION

66. On appelle *dépenses pour la constitution*, celles qui touchent de plus près à la constitution politique et qui répondent à des nécessités dont la solution ne peut venir que grâce à un pacte constitutionnel. Telles sont, pour la plupart, les dépenses qui, par tradition, entrent dans le *fond consolidé* du budget anglais et dont nous allons nous occuper par la suite.

En Angleterre, le *fond consolidé*, qui représentait un gros noyau de revenus et de dépenses que l'on avait considéré comme approuvées une fois pour toutes (l'introduction de cette institution remonte à l'avènement au trône de Guillaume III, après la constitution de 1688), comprend les dépenses suivantes : liste civile, intérêts de l'emprunt consolidé et flottant, certaines grandes pensions civiles et militaires, la dotation du président de la Chambre des communes (*Speaker*), les traitements de certaines cours supérieures et de la magistrature, les dépenses pour les services diplomatiques, etc.

L'on peut généralement considérer comme des dépenses pour la constitution, celles qui se rapportent à la liste civile, à la dotation des chambres législatives et qui portent le nom de *dépenses pour la souveraineté* ; des dépenses pour les intérêts de la dette publique, des dépenses pour les pensions civiles et militaires. Dans tous les pays modernes, la succession d'un État à l'autre ne modifie pas les obligations contractuelles en ce qui concerne la dette publique et les pensions. Ainsi, l'Italie n'a-t-elle pas seulement payé, et paye-t-elle toujours, les pensions des anciens États de la péninsule ; mais elle en a assumé les dettes et elle en porte toujours la charge. Ainsi, les pays de formation nouvelle, après la guerre européenne, ont-ils accepté proportionnellement ou dans une mesure variable, selon les circonstances, les dettes des États qui les ont précédés. Les *dépenses pour la souveraineté* sont, presque partout, proportionnellement moindres que par le passé. Elles représentaient jadis la plus grande partie des budgets, alors qu'aujourd'hui elles n'en constituent qu'une très faible partie. Avant tout, les dépenses personnelles du souverain n'étaient ni limitées, ni distinctes des dépenses

publiques : et ensuite, elles absorbaient, en réalité, une partie bien plus grande des recettes qu'elles n'en absorbent aujourd'hui. Dans son excellente histoire des finances du Royaume de Naples (*Storia delle finanze del regno di Napoli*), Ludovico Bianchini dit que les souverains normands étaient presque tous dépourvus d'un traitement personnel, et pour cette raison, ajoute-t-il « ils étaient riches ou pauvres en raison de leur hardiesse ou de leur fourberie, de leur bonne foi ou de leur faiblesse, et cela parce que le fait de se montrer forts et rusés leur permettait de s'approprier une grande partie des tributs et de les faire servir à un usage différent de celui pour lequel ils avaient été payés. Les assemblées populaires n'étant pas en état de mettre obstacle à tout cela, et le souverain ayant à sa disposition l'administration du denier public, il en disposait selon son bon plaisir » (1).

Jusqu'à ces derniers temps, il n'existait pas de distinction entre les dépenses du souverain et celles de l'État et les souverains étaient libres de disposer à leur guise des rentrées publiques.

Ce fut en Angleterre qu'en 1688, la distinction se fit. Jusque-là, il n'y avait pas existé de distinction entre les fonds destinés à la Couronne et ceux qui étaient consacrés aux services publics. Les uns et les autres étaient à la disposition du souverain. On décida de fixer les sommes spéciales pour l'entretien de la maison du Roi, et pour les dépenses convenant à la dignité de la Couronne. Le restant des deniers publics devait être employé selon les décisions du Parlement ; mais ce ne fut que bien plus tard, en 1839 seulement, que la séparation se fit complètement. Même en France, après 1789, la séparation de la liste civile devint la pierre angulaire d'un nouvel ordre de choses (2).

La locution de « *liste civile* » est en train de pénétrer dans le langage ordinaire, mais elle a une origine assez étrange, qui prouve que la fortune des mots souvent ne dépend pas seulement

(1) CORMENIN écrivait : « des listes civiles des rois absolus, nous n'en parlerons pas, ils n'ont rien, car ils ont tout ».

Il suffit de lire une description des grandes cours du Moyen Âge pour comprendre immédiatement combien la plus grande partie des revenus publics ou du moins une bonne partie d'entre eux, devait être destinée aux fastes de la souveraineté. En moyenne, la cour, d'après TAINE, coûtait de 40 à 43.000.000 de francs. Voir TAINE : livre II, chapitre I.

La cour de Louis XVI dépensait la dixième partie de tous les revenus publics de la France ; cf. CORREARD : *Histoire contemporaine*, Paris, 1892, page 4. Aujourd'hui, il n'y a presque pas de liste civile qui représente plus de la centième partie des dépenses totales : certaines représentent même beaucoup moins.

(2) Voir RENÉ STOURM : *Le Budget*, 4^e édition, Paris, 1900, pages 16, ss.

d'un hasard, mais d'une erreur. Macaulay, dans son *Histoire de l'Angleterre sous Guillaume III*, raconte en effet, que le revenu attribué à la Couronne devait faire face, non seulement aux dépenses de la maison royale, mais à celles des *emplois civils* ; c'est pourquoi l'on disait : *liste civile*, et cette locution demeura lorsqu'on eut séparé les dépenses de la maison royale de celles du gouvernement civil. Il arriva même que les pays continentaux adoptèrent cette locution éminemment insignifiante de *liste civile*, dit Macaulay, pour exprimer la dotation du souverain.

Jadis, on attribuait au chef de l'État soit un domaine particulier, dont les revenus étaient destinés à ses dépenses, soit certains revenus publics. Aujourd'hui, tous les budgets établissent des sommes fixes.

Presque partout les monarchies ont disparu ; jadis, elles étaient la règle, mais après la guerre, elles sont presque une exception, et là où elles existent encore, elles ont perdu tout leur éclat. Il n'y a pas longtemps encore que la plus grande partie du territoire du monde était occupée par trois empires : la Russie, la Chine et le Brésil ; ce sont aujourd'hui trois républiques.

Lorsque en 1914, la guerre européenne fut déclarée, trois puissants empires continentaux occupaient la plus grande superficie de l'Europe : la Russie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Sur le territoire tourmenté de ces trois empires, il n'y a plus aujourd'hui que des républiques. Dans tous les pays vaincus, à l'exception de la Bulgarie où la situation est très difficile, il n'y a que des républiques. A la déclaration de la guerre européenne, il y avait en Europe vingt-et-une monarchies, en y comprenant les quatre empires (Grande-Bretagne, Russie, Allemagne, Autriche-Hongrie) et il n'y avait que trois républiques. Les habitants des républiques étaient dans une proportion de un à six à côté de ceux des monarchies. Après la guerre, seul l'Empire britannique a survécu et le nombre des monarchies s'est réduit à onze ; celles-ci sont généralement peu importantes, alors que les républiques ont atteint le nombre de seize. La proportion s'est donc entièrement retournée. Les habitants des républiques sont en Europe en proportion de deux à un, en face de ceux des monarchies. L'on a enregistré une crise constitutionnelle sans précédent. Il n'y a plus de monarchie en Amérique.

Cela a une très grande importance, non seulement pour les dépenses publiques, mais pour tous les phénomènes financiers.

En effet, non seulement les dépenses publiques, mais aussi les recettes publiques devront nécessairement subir l'influence des nouvelles formes politiques. Lorsque le désordre d'après-guerre

sera passé, il se produira un nouvel ordre de choses qui se ressentira forcément de l'action de la transformation enregistrée.

Il est naturel que, dans les républiques, le traitement fait au chef de l'État soit tel qu'il n'ait aucune importance à côté des dépenses générales. Cependant, même dans les monarchies constitutionnelles, la liste civile du souverain n'a, de nos jours, qu'une importance financière minime.

Dans les budgets les plus récents, les dépenses inscrites pour les *listes civiles*, les pensions du souverain ou les dotations faites aux princes d'une maison régnante sont, au total, excessivement réduites.

La liste civile en Angleterre est maintenant de 470.000 livres sterling ; en Italie, depuis la réduction voulue par le Roi (Ministère Nitti), elle est de 14.050.000 liras ; en Espagne, de 9.000.000 de pesetas ; en Belgique, de 3.500.000 francs ; en Suède, de 1.345.000 couronnes ; en Hollande, 820.000 florins, etc. Il y a peu de monarchies dans l'Europe actuelle, et les attributions d'argent, généralement fort modestes, aux princes n'ont aucune importance au point de vue financier. Les chiffres relevés ne se prêtent à aucune espèce de comparaison. Dans certains pays, les revenus sont accrus par les biens de la Couronne : dans d'autres, certaines grosses dépenses doivent être à la charge de la liste civile. En Angleterre, les biens sont à la charge du budget et le Roi a la jouissance des revenus des différents duchés de la Couronne. En Hollande, la Reine touche au moins 400.000 florins sur les biens de la Couronne.

La liste civile anglaise présente un caractère spécial, une forme particulière qui limite la libre disposition du roi. Il s'agit d'un véritable budget voté à l'avènement au trône de chaque souverain. Les dépenses sont établies et publiées sans mystère. Le *Report* n° 110 présenté à la Chambre des Communes le 28 mars 1901, contient le budget de la liste civile depuis 1838 (1).

La liste civile peut être fixée pour *un temps déterminé*, comme cela se faisait dans les États allemands, ou pour *toute la vie du souverain*, comme en Angleterre et en Italie (2) ; ce deuxième système nous semble préférable pour de nombreuses raisons.

(1) Pendant le règne de la Reine Victoria, le *Civil list Act* partageait en effet la liste civile en catégories, comme s'il se fût agi d'un budget quelconque. Tant doit servir à tel usage ; tant à tel autre, etc..., les catégories sont les suivantes : 1) Privy Purse ; 2) Retired Allowances Salaries and wages ; 3) expenses of House hold ; 4) Royal bounty alms, and special services ; 5) pensions. A l'avènement d'Edouard VII, la liste civile anglaise a suivi une modification importante et une augmentation de 67.000 sterling.

(2) L'article 19 de la Constitution italienne dit à propos de la liste civile :

Dans les deux grands pays à régime républicain, en France et aux États-Unis d'Amérique, la dotation faite au chef de l'État est singulièrement différente ; se basant sur une idée des plus bizarres, la constitution de l'an III accordait à chaque membre du Directoire, un paiement égal au prix de 10.222 quintaux de froment (1). Mais la constitution de 1848, accorda au Président un traitement de beaucoup supérieur ; sans compter les palais mis à sa disposition, il touchait un traitement de 600.000 francs par an. Par la suite, la constitution actuelle ne fixa aucun traitement pour le Président de la république : nulle loi n'en détermina les limites. Le pouvoir législatif inscrit une somme au budget ; et cette somme du premier budget de la république en 1871, fut fixée à 600.000 francs ; mais en 1873, l'on ajouta 500.000 francs de plus pour les dépenses domestiques, porté ensuite, en 1920, à 700.000 francs, plus une somme de 300.000 francs pour des dépenses de voyages, portées elles aussi, dans la suite, à 700.000 francs. Mais toutes les fois que le Président est obligé de faire des dépenses extraordinaires (voyages à l'étranger, réceptions, fêtes, etc.), le Parlement lui accorde des crédits spéciaux.

Aux États-Unis d'Amérique, d'après la constitution actuellement en vigueur, le Président de la république touche une indemnité qui ne peut être ni augmentée, ni diminuée pendant le temps où il est en charge. Selon l'article 2 de la constitution fédérale, aucun autre traitement ne peut lui être donné, ni par l'Union, ni par quelque État de l'Union. La rétribution du Président, qui était de 50.000 dollars, a été portée à 75.000 dollars. En plus de son logement à la Maison Blanche, il touche différentes indemnités pour des dépenses de représentation qui forment la matière de crédits spéciaux, votés chaque année, et qui peuvent être réduits, augmentés ou même supprimés.

En Suisse, c'est un Conseil fédéral, élu par le Parlement, qui constitue le Ministère : il y a sept membres, et chacun d'entre eux, tout en restant conseiller fédéral pour un ministère quelconque

« Dans l'avenir, la dotation ci-dessus mentionnée sera établie pour la durée de chaque règne, par la première législature qui suivra l'avènement du roi au trône ». La première loi que l'on aurait dû voter dans la législation qui suivit l'avènement au trône de Victor-Emmanuel II ne fut votée qu'à la troisième, contrairement à la disposition du Statut : cela est arrivé aussi en Belgique et en France, sous Louis-Philippe. L'article 77 de la Constitution de la Belgique dit : « La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne ».

(1) Le traitement de chacun d'eux est fixé, pour chaque année, à la valeur de 50.000 myriagrammes de froment (art. 174).

(Affaires Étrangères, Finances, Justice, etc.), fait fonction de Président. Le Président de la Confédération ne reçoit, de cette manière, que la modeste rémunération des conseillers fédéraux. La Suisse a tenu à représenter, même sur ce terrain, la démocratie la plus complète.

67. Parmi les dépenses pour la souveraineté, il faut compter aussi celles pour l'entretien des Chambres législatives. Il est de rares pays où, de nos jours, la fonction législative soit gratuite : partout ailleurs, les députés touchent une rétribution plus ou moins élevée (1).

Dans les pays de constitution aristocratique ou à suffrage restreint, lorsque les Chambres législatives se réunissaient occasionnellement ou à de longs intervalles, les représentants du pays ne recevaient aucune rémunération ou touchaient simplement une indemnité journalière ou par cession. Mais l'œuvre des Chambres législatives étant devenue permanente, le processus logique a amené tous les pays à considérer l'œuvre des représentants comme un service public réclamant la plus grande activité. D'autre part, le suffrage universel a rendu nécessaire, pour compléter la réforme constitutionnelle, d'accorder une rétribution aux députés. Quand le suffrage était censitaire, la gratuité du mandat s'expliquait logiquement. Dans les premiers temps des parlements, c'étaient presque toujours les plus gros contribuables qui en formaient le plus grand nombre. Mais lorsque les représentants des classes ouvrières entrèrent eux aussi, dans les Chambres législatives, la gratuité ne fut plus possible, à moins de les obliger à vivre aux dépens de leur syndicat ou de leur association, ce qui transformait en fait le mandat parlementaire en un mandat impératif.

(1) Cette indemnité tire son origine du fait que, dans les anciens parlements anglais, comme dans les États généraux français, et en général dans les assemblées du moyen âge, les députés qui s'y rendaient au nom d'une circonscription, recevaient presque toujours de ceux qui les déléguaient le paiement de leurs frais de voyage, de séjour et de leur nourriture. En France, chaque baillage payait une indemnité à son député ; il faut ajouter aussi que chaque ordre, clergé, noblesse ou tiers état portait séparément les dépenses de ses représentants. En Angleterre, chaque comté, ville ou bourg, payait une indemnité spéciale à ses représentants ; les vieux historiens français ne manquent pas d'ajouter que toute convocation des États généraux apparaissait aux populations comme une nouvelle charge à supporter et qu'elle était considérée en général avec antipathie. Cf. ESMEN : *Cours élémentaire de droit français*, 2^e édition, page 309. D'autre part, en Angleterre où un ancien statut d'Henri VII, aboli seulement sous le règne de la reine Victoria, imposait la charge de ses députés aux différentes cités et bourgs tomba peu à peu en désuétude : et voici des siècles que nul candidat n'a osé réclamer cette indemnité.

Quelle doit être la rémunération ? Il n'est pas possible d'éviter que ce soient les assemblées elles-mêmes qui les déterminent. Et, bien que, dans tous les pays, sans exception, le traitement du député soit plutôt bas, il provoque toujours un certain mécontentement dans le public. Les parlements, surtout depuis quelque temps, ne jouissent pas d'une grande popularité ; et, bien que les critiques qui leur sont opposées soient presque toujours injustes, puisque les parlements ne font qu'exprimer les conditions sociales de chaque peuple, et que le plus mauvais parlement est toujours préférable à la meilleure dictature, il faut pourtant reconnaître cet état d'esprit. Un traitement trop élevé est une attraction dangereuse pour les politiciens : un traitement trop bas et qui ne donne pas aux élus ce qui leur est nécessaire pour se dévouer librement et avec sérénité au travail législatif constitue d'autre part, un danger bien plus grand. Les sociétés démocratiques doivent faire tous leurs efforts pour améliorer les parlements, parce que toute forme de dictature représente un dommage immense et une décadence inévitable. Avec une vérité profonde, G. Jèze, qui est à la fois un remarquable financier et un remarquable juriste, a dit que l'immense avantage des institutions parlementaires et de la liberté de la presse, avantage que rien ne peut remplacer, c'est la discussion et la publicité des débats. Dans la masse de médiocrités, de faibles et d'incompétents qui, souvent forment la majorité des parlements, il se trouve toujours des hommes honnêtes, intelligents et courageux, prêts à dénoncer les combinaisons louches, et capables de les empêcher par la seule menace du scandale. Si même ils n'arrivent pas toujours à les empêcher, leur œuvre et celle de la presse libre sont toujours pleines d'avantages. Si, quoiqu'on dise, la moralité publique a fait des progrès, nous le devons aux parlements et à la presse. Toutes les révélations sur l'État et sur les fautes de l'administration et de la politique nous sont venues du parlement et de la presse, sans lesquels l'on eut peut-être jamais rien su. Sans parlements libres et sans une presse libre, il ne peut y avoir ni de bonne politique, ni de bonne finance.

En Angleterre, la rémunération des membres du parlement est un fait récent. Au moyen âge, les cités et les bourgs payaient leurs députés à la Chambre des communes ; et c'est pourquoi ils demandaient parfois la grâce de n'envoyer aucun député au parlement. Pendant longtemps, au *xix^e* siècle, les associations de travailleurs, les *trade-unions*, exigèrent de leurs membres des taxes pour subvenir à l'entretien de leurs représentants politiques et il y eut de longues luttes, même de caractère juridi-

que, pour établir si l'on avait le droit d'exiger de pareilles taxes. Enfin, en 1911, le parti libéral réussit à établir une indemnité fixe annuelle de 400 livres sterling. Dans le passé, les dépenses électorales et celles des fonctionnaires chargés de pourvoir aux élections étaient à la charge des députés. Depuis la loi du 6 février 1918, qui a étendu le suffrage universel même aux femmes, les dépenses des *returning officers* sont à la charge de l'État.

En France, il arriva après 1789 que le principe de l'indemnité, d'abord limité, fut établi. Il était, d'après la Constitution de l'an III de la Révolution, assimilé à la valeur d'une quantité de blé déterminée, en plus d'une indemnité mensuelle ; plus tard, sous le Consulat et sous l'Empire, les membres du corps législatif reçurent 10.000 francs, traitement très élevé pour l'époque. En 1814, on revient à la gratuité et ce ne fut qu'en 1848 que l'indemnité fut réintroduite. L'assemblée législative de 1871 fixa l'indemnité à 9.000 francs, qui furent élevés à 15.000 en 1906 ; en 1920, on y ajouta une indemnité spéciale et mensuelle de 1.000 francs, pour dépenses de double résidence, correspondance et autres frais inhérents au mandat législatif. En 1925, la revalorisation monétaire l'éleva à 45.000 francs.

En Italie, la constitution établit la gratuité ; mais en 1912, on fixa une petite indemnité et en 1920 (loi Nitti), l'on établit le traitement fixe annuel de 15.000 liras.

En Belgique, les députés touchent une indemnité fixe de 12.000 francs.

Aux États-Unis d'Amérique, les indemnités allouées aux membres du Congrès et du Sénat existent depuis 1789 et ont beaucoup varié. Elles sont actuellement de 7.500 dollars, plus 1.000 dollars pour dépenses professionnelles. Les dépenses pour les Chambres législatives, de même que celles pour la souveraineté, ont une importance négligeable au point de vue financier, car elles ne représentent qu'une fraction minime dans les budgets modernes. Si l'on en discute beaucoup, c'est simplement pour des raisons d'ordre politique.

Dans presque tous les pays, on a obligé les députés à ne pas refuser l'indemnité. Les députés riches auraient tiré de leur renoncement un moyen de prestige facile et injuste.

68. Parmi les dépenses pour la constitution, il faut compter aussi celles pour la dette publique. Elle répond à des obligations qui ne peuvent être violées sous peine de manquer à un engagement constitutionnel.

Les emprunts ayant été contractés dans l'intérêt de la nation

tout entière, il est admis que l'on ne peut pas se soustraire aux obligations qu'ils déterminent. Même au cours des changements de gouvernements, tous les États respectent de nos jours les engagements du régime précédent, quelle que soit la cause qui les fit contracter. C'est d'ailleurs la seule façon de rendre possible le développement du crédit, qui, sans cela se trouverait dénué de toute espèce de sécurité.

Pourtant, même ce principe, comme nous allons le voir par la suite, est sujet à quelques exceptions. La Russie des Soviets n'a pas reconnu les dettes contractées par le régime tsariste. Il est encore d'autres cas de non-reconnaissance.

En tout état de cause, la dette publique constitue une charge qu'aucun État ne peut discuter sans ébranler les bases mêmes de son crédit.

Les grandes dépenses pour les travaux publics et les grandes dépenses militaires ont été faites dans la plupart des États modernes au moyen de l'emploi fréquent du crédit : ce qui a déterminé le fait que les intérêts des dettes absorbent, dans les budgets actuels, une grande partie des recettes. Dans de nombreux États, elles arrivent à représenter la troisième partie de toutes les dépenses ; dans certains, elles arrivent presque à la moitié et la dépassent même.

Une autre dépense qu'ordinairement les parlements ne discutent jamais et qui répond à des engagements irréductibles est celle pour le paiement des *pensions* (1). La pension est une rente viagère fournie à titre alimentaire à des fonctionnaires qui cessent d'être aptes au service par la vieillesse ou par le fait de certaines conditions établies par les lois. Les pensions ont presque partout tendance à s'accroître avec une rapidité vertigineuse et causent de vives inquiétudes pour l'avenir.

Dans les régimes passés, les pensions avaient en général un caractère d'exception, ou de concession exclusive du souverain : elles sont aujourd'hui accordées d'une façon générale à tous les fonctionnaires, et constituent une lourde charge.

Ordinairement, l'État prélève, sur le salaire des fonctionnaires, une *retenue*, c'est-à-dire une somme destinée à former la pension, ajoutée à une *contribution* de l'État. Mais, en général, les retenues et les contributions n'ont pas de rapport entre elles ; si elles en avaient, l'État fonctionnerait comme une compagnie d'assu-

(1) RAVALIER : *Traité des pensions civiles et militaires*, Paris, 1868 ; LA FERRIÈRE : *Traité de la juridiction administrative*, tome II, pages 193, ss. ; MERIAM : *Principles governing requirement of public employees*, New-York, 1918 ; JEZE : *op. cit.*, etc.

rance et l'on n'assisterait pas à ce qui constitue le danger de tant de budgets actuels.

Il y a, en matière de pensions, des systèmes très différents. Tout d'abord, le système anglais : les fonctionnaires réguliers *ont droit* à une pension, mais dans certaines circonstances, le Trésor peut, au lieu d'une rente viagère, payer en une seule fois, une somme d'argent calculée d'après la durée présumée de la vie du titulaire. Aucune retenue n'est admise : la pension est entièrement à la charge de l'État. Le système allemand reconnaissait, lui aussi, le *droit à la pension* et en attribuait la charge exclusivement à l'État. L'Empire germanique, la Prusse et la Saxe avaient adopté ces critères.

En France et en Italie, la pension est accordée aux fonctionnaires civils et militaires ; mais ceux-ci sont contraints de contribuer à sa formation par un versement qui prend la forme d'une retenue sur leur traitement.

Aux États-Unis d'Amérique et en Suisse, il n'y a pas, en règle générale, de pensions civiles.

L'État donne, dans tous les pays, à ses employés, un traitement toujours ou presque toujours inférieur au prix commercial pour des services de même nature que ceux que rendent les fonctionnaires ; mais, grâce aux pensions, cette rémunération est prolongée, même après leurs services. Néanmoins, l'État n'échappe pas, à son tour, à l'action de la loi de la valeur ; les services qu'il reçoit sont en rapport avec le paiement, celui-ci agissant d'une façon irrémédiable sur les plus grandes intelligences.

Certains écrivains voudraient que l'on accordât aux fonctionnaires la totalité de leur salaire sans aucune retenue et que l'on supprime les pensions : dans ce cas, les fonctionnaires pourraient s'assurer directement.

Le système le plus rationnel est celui de faire établir par l'État le service des pensions, en prenant pour base, les règles des institutions de prévoyance sociale ; de proportionner, par conséquent, retenues et contributions au chiffre qui devra être payé ; et d'ôter ainsi au budget moderne une de ses principales raisons de préoccupations et de déséquilibre.

C'est ce qu'a déjà fait la Suède, en fondant des caisses-pensions, pour chaque catégorie de fonctionnaires ; ces caisses marchent de la façon la plus sûre et le montant des pensions y est formé selon les exigences habituelles des compagnies d'assurances.

Parfois l'on préfère, au lieu de simples pensions, faire à des personnages que l'on croit avoir rendu des services éminents à

l'État, de véritables donations ; on préfère leur accorder de grandes récompenses nationales. Au fond, ces récompenses ont plutôt le caractère de dettes de régime que de dettes nationales et il vaut mieux n'en pas abuser, ni même les employer (1).

A la suite de la grande guerre, l'on a accordé des pensions militaires non seulement aux officiers et aux soldats invalides, mais aussi aux familles des morts. Il s'agit d'une charge énorme qui, si elle représente une nécessité et un devoir, représente aussi un grand poids dans les budgets européens. Il est possible qu'un grand nombre de pensions ait été accordé trop hâtivement et une nouvelle révision ainsi que le temps, diminueront cette charge qui disparaîtra tout à fait quand les titulaires des pensions ne seront plus vivants.

Les pays vaincus, comme les pays vainqueurs, à des échelles différentes, éprouvent des conditions profondes d'ébranlement du fait que, en plus des immenses dépenses passagères de la guerre, il y a maintenant les grandes dépenses de caractère presque permanent, nées de la guerre (2).

(1) En Angleterre, pour des services rendus au Soudan, Lord Kitchener reçut en 1899 une somme de 30.000 livres sterling, à laquelle s'ajoutait, en 1902, d'autres 50.000 livres sterling pour ses services rendus dans la guerre sud-africaine. Après la guerre de 1914-1918, de nombreuses sommes d'argent furent accordées à des amiraux et à des généraux. Il existe aussi en Angleterre, des *political pensions* pour les hommes politiques notables. C'est un système qu'il ne faut pas imiter. Dans de nombreux pays, après la guerre, l'on a abusé de titres et de décorations et l'on a conféré de nombreux titres de noblesse qui dans certains pays sont véritablement ridicules et grotesques. Ainsi, en Italie, y a-t-il des titres comiques, comme « Le Duc de la Victoire », le « Duc de la Mer », etc., qui bien entendu sont héréditaires et qui seront, dans l'avenir, une cause intarissable d'hilarité.

(2) Le traité de Versailles, 28 juin 1919, parmi les nombreuses charges qu'il impose à l'Allemagne, lui impose également (partie VIII, annexe I) « toute pension ou compensation de même nature aux victimes militaires de la guerre (armées de terre, de mer, ou forces aériennes), mutilés, blessés, malades ou invalides, et aux personnes dont ces victimes étaient le soutien. Le montant des sommes dues aux gouvernements alliés ou associés sera calculé, pour chacun desdits gouvernements à la valeur capitalisée à la date de la mise en vigueur du présent traité, desdites pensions ou compensations, sur la base des tarifs en vigueur en France, à la date ci-dessus ».

Théoriquement, la dépense devrait donc être à la charge de l'Allemagne et des pays vaincus, mais, comme le plan Dawes a réglé les paiements que l'Allemagne est en état de faire (les autres pays vaincus ont plutôt besoin de secours que de payer des contributions), chaque pays doit pourvoir à ses propres parts.

CHAPITRE III

LE COUT DE LA DÉFENSE

69. Les dépenses militaires absorbent une grande partie des revenus des budgets modernes : dans certains pays, la moitié environ des fonds disponibles, sans compter les charges qui ont un caractère constitutionnel. Ce sont des dépenses dont l'accroissement a été partout continu, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, dans les pays industriels comme dans les pays agricoles. Rien n'a pu agir sur cette progression ; même pas la forme de gouvernement.

Plus que les autres pays, l'Angleterre et la France ont accru leurs dépenses pour des fins de sûreté et de puissance. En 120 années, de 1775 à 1895, les dépenses militaires de la France se sont accrues sept fois ; celles de l'Angleterre huit fois. En dépit de sa position privilégiée de pays insulaire, la Grande-Bretagne a augmenté ses dépenses militaires plus peut-être que toute autre nation européenne. Même les pays qui, depuis les temps les plus reculés peuvent vivre des bienfaits de la paix, comme la Suède, ont vu, de 1870 à nos jours, leurs dépenses triplées (1).

(1) ADAM SMITH remarquait que les dépenses militaires, presque inexistantes chez les peuples chasseurs et pasteurs et faibles chez les peuples agricoles, deviennent importantes chez les peuples industriels. Les peuples agricoles ne subissent pas de trop grands dommages par une courte guerre, surtout si celle-ci est faite avant les semailles et après la récolte. La situation est très différente dans les pays essentiellement industriels. L'artisan, s'il quitte sa boutique pour prendre les armes, n'a pas pour lui la nature qui lui fabrique ses produits.

Adam Smith notait encore que les perfectionnements de l'art de la guerre avaient rendu celle-ci difficile et compliquée et qu'ils avaient empêché leur réduction à une seule bataille. Voir A. SMITH : *Wealth of Nations*, livre V, chapitre I. Et pourtant, au temps où Smith écrivait, l'art de la guerre était encore rudimentaire ; des mécanismes les plus complexes, des moyens de destruction les plus perfectionnés et les plus puissants ont été plus tard pour beaucoup dans l'accroissement extraordinaire des frais militaires.

Les dépenses militaires peuvent être considérées à deux points de vue différents : la dépense ordinaire, pour l'entretien de l'armée et de la marine et aujourd'hui de l'aviation en temps de paix, avec tous les armements et les moyens d'attaque qui s'y rapportent ; les frais de guerre pour le cas où celle-ci serait déclarée.

De nos jours, les guerres ont tendance à devenir moins fréquentes, à cause de leur extension et de leurs frais énormes, parce qu'elles n'opposent pas seulement les armées les unes contre les autres, mais que, étant donné les formes actuelles de l'enrôlement, elles envoient à la bataille la partie la plus vivante et la plus jeune d'une nation. Les dépenses militaires effectuées en temps de paix pour préparer, si ce n'est pour éviter la guerre, s'accroissent de plus en plus (1).

L'augmentation des dépenses militaires est un fait d'ordre général qui n'est pas plus important dans les grands États que dans les petits, dans les pays à régime monarchique que dans ceux à régime républicain. Dans la phase actuelle de la civilisation, on remarque souvent que de petits pays ne dépensent pas moins que les grands ; que les démocraties n'échappent pas à un phénomène qui semble coïncider avec les plus vastes luttes pour la suprématie politique et commerciale. Il arrive même que dans certains petits États, la proportion entre la somme des dépenses et les dépenses militaires soit plus importante que dans les grands. Ce qu'il y a de caractéristique c'est à la vérité, le fait que les démocraties modernes, qui même dans les plus petits pays, jouissent des bienfaits d'une neutralité de droit, sinon de fait, ne semblent pas échapper à ce qui est un phénomène d'ordre général : le grand développement des dépenses militaires.

Malgré tout, l'augmentation des dépenses militaires, est plus

(1) La guerre entre la Prusse et la France date de cinquante-six ans. Plus tard, en dehors de quelques guerres d'assez faible importance, faites dans les pays de l'Orient européen, il n'y a pas eu, avant 1914, d'autres grandes guerres en Europe. Or, la guerre de 1870 faite au moment où les progrès militaires actuels n'étaient qu'à leurs débuts, coûta, selon Moltke, la vie à 6.247 officiers et de 123.453 soldats allemands. Mais Moltke ajoutait que « la perte totale de la France échappe à tous les calculs » : perte en hommes et perte en richesses.

Rien que ce fait peut donner une idée de l'immensité des dépenses militaires actuelles. D'après l'*Annuaire statistique du Japon* de 1905, la guerre russo-japonaise a coûté au Japon 1.356.000.000 de yen. Les dépenses de la Russie sont inconnues, mais elles doivent avoir été trois fois plus élevées environ.

Ces chiffres sont entièrement insignifiants en face de ceux de la grande guerre européenne de 1914 à 1918, où les dommages et les pertes échappent à toute évaluation, tellement elles sont immenses.

apparente que réelle. L'humanité n'a sans doute jamais dépensé moins qu'aujourd'hui pour sa défense intérieure et extérieure. Seulement, aujourd'hui, c'est l'État qui paye, et jadis les particuliers payaient directement.

Quand la sûreté était faible, chaque famille pensait à sa propre défense ; tout homme qui avait quelque chose à dépenser se défendait donc dans la mesure de ses moyens ; il tenait des hommes armés, des gardiens, etc. Jadis, une famille aisée dépensait pour sa sûreté bien plus qu'elle ne donne aujourd'hui à l'État ; les grandes dépenses sont donc, du moins en partie, surtout un phénomène d'apparence.

Un grand nombre de théoriciens du nationalisme n'estiment pas seulement que ces dépenses militaires sont nécessaires, mais ont tendance à en exagérer les profits. Ils disent que, dans l'état des industries modernes, rien n'est plus utile que la diffusion de l'esprit militaire, de ce sentiment de la discipline que donne l'armée. En outre, pendant que celui-ci renforce l'unité nationale, il permet les conditions de sûreté intérieures et extérieures, nécessaires à la diffusion de la richesse. Plusieurs insistent sur le fait que les grandes victoires militaires ont eu presque toujours pour effet de faire naître, chez les vainqueurs, un esprit de progrès, une énergie si grande que leurs effets se sont fait sentir dans la vie économique de la nation. La véritable grandeur de l'Angleterre lui a été donnée par ses victoires sur Napoléon ; la véritable grandeur de l'Allemagne est due à ses victoires sur la France en 1870 ; la France actuelle est puissante à cause de sa victoire sur l'Allemagne. Ces raisonnements doivent être accueillis avec la plus extrême réserve ; ils sont en effet plus que la conséquence d'un examen large des phénomènes de la vie sociale, l'expression de l'état d'âme des peuples où la guerre est souvent apparue comme étant la plus grande industrie nationale.

Des écrivains éminents se sont laissés aller, même en France, en Angleterre ou en Italie, à des apologies qui jurent avec l'esprit des temps modernes. Joseph de Maistre, avait, dans son livre célèbre : *De la guerre et de la paix*, déclaré la guerre divine pour elle-même, pour la gloire mystérieuse qui l'environne et pour la fascination qu'elle exerce sur les grands esprits ; Victor Cousin, qui était un idéaliste, disait nettement que toute la vertu d'un peuple se trouve sur les champs de batailles ; Chateaubriand, si pénétré de sentimentalisme, faisait l'apologie de la guerre comme d'un bien de l'humanité. Des observateurs profonds, comme Cesare Balbo et A. de Tocqueville, n'ont pas échappé à cet

ensorcellement de la guerre. Balbo considérait comme une erreur philosophique et morale de dire, d'une façon absolue, que la guerre est un mal et la paix un bien. Et Tocqueville disait que seule la guerre est capable de grandir la pensée d'un peuple et d'élever son âme. Proudhon, en dépit de ses tendances anarchistes, a été le plus grand apologiste de la guerre qu'il considérait comme le phénomène le plus profond et le plus sublime de notre vie morale, phénomène auquel l'on ne peut même pas comparer les créations gigantesques de l'industrie. La guerre était, pour Proudhon, l'expression la plus irréductible de la conscience collective.

Nous ne savons pas comment se comporteraient, dans leurs jugements, ces apologistes de la guerre, après la catastrophe qui s'est abattue sur l'Europe entre 1914 et 1918. Nul ne peut dire sérieusement que cette guerre ait accru la moralité chez les hommes, ni élevé leurs sentiments.

Toute l'Europe est sortie de la guerre de 1914-1918 comme d'un tremblement de terre.

Jadis, la guerre était une *entreprise* : de petites armées professionnelles guerroyaient, pendant que le reste de la population vaquait à son travail. Les vainqueurs s'emparaient souvent des biens du vaincu et en disposaient. Mais aujourd'hui, la guerre est une mauvaise affaire, une mauvaise entreprise où les vainqueurs, les vaincus et les neutres perdent également (1).

Les partis nationalistes qui, avant la guerre n'étaient forts qu'en Allemagne et dans peu d'autres pays, mais qui après la

(1) En lisant Tucidide, l'on rencontre les mêmes considérations sur la guerre que celles que nous pouvons faire en ce moment. La lutte entre Athènes et Sparte, nous pourrions dire aujourd'hui entre la France et l'Allemagne, mena la Grèce toute entière à la décadence, à l'enrayement de la production, aux dictatures, ou, comme nous dirions aujourd'hui, à la balkanisation. Voir A. THIBAUDET : *La Campagne avec Tucidide*, Paris, 1922. « De là, dit Tucidide, pour les États, une foule de calamités, celles même qui se produiront et dureront tant que la nature humaine subsistera ; calamités qui peuvent d'ailleurs être aggravées ou tempérées, selon les circonstances. Durant la paix, et quand tout va bien, États et particuliers ont un meilleur esprit, n'étant pas sous le joug de circonstances inévitables ; mais la guerre, qui détruit le bien-être de chaque jour, est un maître violent et conforme aux événements qu'elle provoque les pressions de la multitude... On changea, pour les adapter à cette façon d'agir, le sens ordinaire des mots. L'audace irraisonnée passa pour le courage à repousser ses ennemis ; la circonspection réfléchie pour une lâcheté déguisée ; la modération pour le prétexte qu'allègue la mollesse ; l'intelligence qui tient compte de tout, pour une indécision que l'on porte en tout ». TUCYDIDE, III, 82.

guerre ont surgi presque partout, font l'apologie quotidienne de ces principes qui sont la négation de la liberté et de la paix et qui érigent à l'état de système politique les vulgarités oratoires d'un Guillaume II.

Les guerres modernes constituent le plus immense gaspillage de richesses, désorganisent la vie sociale et sont toujours suivies par des révolutions et des dictatures. L'emploi de masses énormes de richesses, fait avec impétuosité et sans contrôle efficace, détermine aussi les fortunes rapides et injustes et trouble le cours normal de la distribution de la richesse (1).

Si l'on observe les dépenses militaires jusqu'à la guerre de 1914, l'on note qu'elles se trouvaient dans un état d'accroissement continu et qu'elles constituaient la cause la plus grande de l'augmentation des dettes publiques.

Si l'on étudie la situation qui s'est créée après la guerre, on voit qu'en Europe, il y a, malgré le désarmement des vaincus, un nombre de soldats bien plus important qu'avant la guerre, et que les armements se sont accrus presque partout. Le vieux proverbe « *si vis pacem para bellum* » est historiquement inexact. C'est une de ces banalités habituelles que l'on répète par tradition et qui équivaut à peu près à dire : si tu veux la richesse prépare la misère ; si tu veux l'hygiène, prépare le désordre. L'existence même de grandes armées est une cause d'exaltation et, puisque aussi bien une grande armée ne saurait longtemps demeurer inoccupée, il en résulte que les questions

(1) Déjà, à son époque, Xénophon reconnaissait que l'on se fait toujours de grandes illusions sur les bienfaits de la guerre : « Mais, se dira-t-on, la guerre n'est-elle pas plus favorable à nos finances que la paix ? Pour décider cette question, je ne vois pas de meilleur guide que l'histoire du passé. Qu'on l'interroge et l'on apprendra que le Trésor public, jadis prodigieusement grandi par la paix, s'est trouvé entièrement épuisé par la guerre. Si l'on jette un coup d'œil sur le présent, on se convaincra par soi-même que la guerre a coupé plusieurs branches de revenus, qu'elle a absorbé, en pure perte, celles qui subsistaient encore ; tandis que, après le rétablissement de la paix sur mer, ces mêmes revenus se sont accrus, et que nos concitoyens en jouissent en pleine liberté. Mais, dira-t-on encore, si la République est provoquée, prétendez-vous que, même alors, nous soyons tenus au maintien de la paix ? Je n'ai garde de le dire ; mais je soutiens hardiment que nous punirions bien plus facilement nos ennemis si l'on ne pouvait nous reprocher aucune injustice ; car alors, ils n'auraient pas d'alliés. » XÉNOPHON : *Revenus de l'Attique*, chapitre V.

Ces paroles pleines d'une profonde vérité et d'une grande beauté, sont d'autant plus intéressantes à noter que Xénophon était un général et qu'il appartenait, dirions-nous aujourd'hui, au parti conservateur. Ces paroles peuvent, après tant de siècles, s'appliquer à l'Europe actuelle et elles montrent combien peu notre prétendue civilisation spirituelle a fait de progrès

litigieuses entre les peuples assument un caractère d'irritation d'autant plus grand que, d'un côté comme de l'autre, les forces militaires sont plus grandes et qu'elles sont, de par leur nature même, prêtes à entrer en action.

La guerre de 1914 à 1918 n'est pas seulement la plus grande et la plus terrible de celles que l'on ait jamais faites, mais elle est aussi celle dont l'action désastreuse pour l'humanité aura été la plus durable (1).

Aucune guerre n'a détruit un nombre plus grand de vies humaines, de richesses et de bonheurs humains ; aucune n'a bouleversé aussi profondément la vie du monde.

Nul ne peut en évaluer les dommages ; en effet, plusieurs millions de vies perdues, des centaines de milliards de richesses détruites échappent à tout calcul. Sur terre, sur mer et dans l'air, toutes les formes de destruction possibles ont été employées. Les dettes de presque tous les États belligérants se sont accrues, comme nous allons le voir, dans des proportions fantastiques. Il est peu d'États européens dont le commerce se soit régularisé huit ans après la guerre.

Mais, ce qui est plus désastreux encore, c'est que l'Europe a été traversée par tout un courant révolutionnaire qui s'oppose à l'action des nationalismes ; que l'on enregistre, dans les masses populaires, un moins grand désir de travail ; que l'Europe s'est fractionnée en une série de petits États qui n'arrivent pas à trouver leur équilibre. L'Europe d'avant-guerre était une grande unité économique ; après la guerre, elle s'est partagée entre les pays vainqueurs, les pays vaincus et les pays en révolution ou à dictature avec lesquels les échanges sont impossibles, ou difficiles. La situation de certains vainqueurs est déplorable (2).

(1) Voir les quatre ouvrages de Nitri : *L'Europa senza pace*, 1922 ; *La decadenza dell' Europa*, 1923 ; *La tragedia dell' Europa*, 1924 ; *La pace*, 1925, publiés en plus de 80 traductions, dans les langues de l'Europe et de l'Asie.

(2) Le bolchevisme, que nous considérons comme un phénomène nouveau, s'est produit d'une façon ou d'une autre, presque après toutes les grandes guerres. Tucydide rappelle la situation de la Grèce : « On y commit tous les excès qu'on peut attendre d'un peuple longtemps gouverné avec plus de hauteur que de sagesse et qui trouve l'occasion de se venger ; toutes les violences suggérées par le désir d'échapper brusquement à une longue misère en s'emparant du bien d'autrui ; enfin, toutes les cruautés, toutes les barbaries naturelles à des gens qui n'ont pas l'ambition pour mobile, mais qui, poussés par un sentiment aveugle d'égalité, s'acharnent impitoyablement sur leurs rivaux ». TUCYDIDE, 3, 85.

La France, après la guerre de 1870, subit, avec la Commune, un essai de révolution communiste. Après la guerre de 1914-1918, il y a eu presque

La méfiance entre les différents peuples menace de faire rétrograder la civilisation humaine ; et l'Europe entière, dans son ensemble, s'est transformée, d'un continent créancier qu'elle était, en un continent débiteur, et traversera pendant de longues années des crises profondes nées de son déséquilibre.

Pas un seul des buts idéaux pour lesquels certains des belligérants sont entrés en guerre, n'a été atteint. Il y avait, avant la guerre, vingt-cinq États, il y en a trente-cinq maintenant. L'extension de l'Europe est un peu plus grande que celle des États-Unis d'Amérique ; or, les États-Unis ont un seul marché, une seule loi. Déchiquetée et balkanisée après la guerre en trente-cinq États, l'Europe a vu diminuer sa force de production, et le protectionnisme, conséquence du nationalisme, rend la production difficile. Avant la guerre, il n'y avait qu'une seule question d'Alsace-Lorraine ; il y en a aujourd'hui au moins neuf ou dix. Il n'y avait qu'une seule Autriche-Hongrie, c'est-à-dire un seul État composé de populations, de nationalités et de langues différentes ; il y en a aujourd'hui au moins six ou sept. L'on avait dit qu'après la guerre, ce serait la paix. La partie V du Traité de Versailles relative aux clauses militaires et aériennes (art. 159 à 253) avait établi que l'Allemagne désarmait « en vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations ». Au contraire, en fardant et en dissimulant la vérité, autant qu'elles le pouvaient, presque toutes les nations ont augmenté leurs armements, surtout les petits États formés ou agrandis par la guerre.

Cela explique pourquoi, après la guerre, et après les traités de paix, le malaise s'est répandu et s'est étendu comme une tache d'huile.

Mais ce qui constitue une menace pour l'avenir, ce n'est pas seulement l'ensemble des charges passées, mais surtout les emprunts faits pendant la grande guerre, et aussi la nouvelle organisation des armements. Les grandes artilleries, la guerre chimique, l'aviation, les vaisseaux de guerre de grande enver-

partout, en Europe, des essais de révolutions communistes, surtout en Allemagne et en Hongrie. L'on peut dire aussi que l'Angleterre, après la guerre, a perdu en grande partie sa paix intérieure. Il ne faut pas seulement considérer les charges de la guerre du point de vue financier, mais du point de vue de la profonde dépression économique, et du désordre moral qu'elle produit toujours. Les lettres de Salluste à Jules César, après les grandes guerres romaines, indiquent exactement ce qui constitue le plus grand mal de l'Europe moderne : désordre dans la production, esprit d'aventure, relâchement de toute discipline, peu de goût au travail, corruption des mœurs. Voir NITTI : *La décadence de l'Europe*.

gure deviennent des moyens de plus en plus coûteux. Les armées et la marine coûteront, dans l'avenir, plus encore qu'elles ne coûtent aujourd'hui et l'Europe, vainqueurs, vaincus et neutres, est en grande partie épuisée. L'on peut être sûr que la solidarité entre les peuples ne pourra pas être retrouvée, si l'on n'oublie pas les haines du passé et si l'on ne constitue pas de grandes unions économiques pour aboutir tôt ou tard aux États-Unis d'Europe. Le continent européen sera, sans cela, destiné à une décadence continue et irréparable à travers de nouvelles guerres et des révolutions. Par bonheur, cette vérité, commence à faire son chemin, même dans les esprits les moins larges.

NOTE. — Lorsque, en 1898, le tsar invita les puissances européennes à la Conférence de paix, qui fut ensuite tenue à La Haye, le *Messageur Officiel* de la Russie notait que les dépenses militaires englobaient actuellement une grande partie des revenus publics. Et, après avoir fourni les chiffres militaires de tous les principaux États, il ajoutait :

« Chacun peut se rendre compte de ce que coûterait une grande guerre éventuelle. La dernière guerre entre la Chine et le Japon, a englouti 1.230.000.000 de francs. Dans le cas d'une guerre européenne, les dépenses atteindraient 6.000.000.000 de francs et il faut y ajouter les pertes incalculables en hommes et en matériaux ».

(Combien les prévisions étaient au-dessous de la réalité).

Et, après avoir donné ces nouvelles, le *Messageur Officiel* ajoutait les considérations suivantes :

« Des dépenses aussi colossales ne pourraient certainement pas être productives. Elles épuisent les sources de revenu des nations, elles contribuent à l'accroissement des impôts, elles paralysent le fonctionnement des organismes financiers du pays et arrêtent le développement du bien-être général. Les meilleurs esprits de tous les pays se sont appliqués de tous temps, à trouver un moyen pour assurer la paix autrement que par l'accroissement des forces militaires, c'est-à-dire sur des principes de droit et d'équité, en soumettant les controverses entre nations à l'arbitrage, de façon à mettre fin à cette théorie véritablement barbare, qui identifie la civilisation à des perfectionnements toujours nouveaux apportés aux moyens de destruction. »

Nicolas II était un idiot mystique : il voulait la paix, et il prépara, par son action, deux grandes guerres, la guerre avec le Japon et la guerre européenne.

Sur les dépenses de guerre, avant, pendant et après la guerre européenne. Voir BLOCH : *La guerre future*, Paris, 1897 ; LAWSON : *War Finance*, Londres, 1907 ; JÈZE : *Cours* ; les ouvrages de NITTI, déjà cités ; les articles publiés dans la *Revue de Science et de Législation Financière* par JÈZE, SELIGMAN, OLDEN, etc. ; O. SCHWARTZ : *Finanzpolitik im Reich*, etc., Stuttgart, 1919 ; KEYNES : *The Economic consequences of the peace*, Londres, 1920 ; EHEBERG : *Kriegsfinanzen*, 1917 ; PIEREPONT NOYER : *White Europe waits for peace*, New-York, 1921, etc., etc., et un grand nombre de rapports parlementaires dans les différents pays.

Voyons maintenant les dépenses militaires des différents États :

Au dernier siècle, la Grande-Bretagne est peut-être le pays qui a fait le plus de guerres.

D'après les données fournies par BASTABLE (*Finance*, page 68), il résulte que de 1773 à 1857-58, les dépenses se sont accrues de la façon suivante :

Grande-Bretagne

	Dépenses ordinaires
	— Milliers de livres sterling —
Année 1773	3.810
» 1823	14.350
» 1847	18.500
» 1857-58	23.550

A partir de 1861, les dépenses militaires de la Grande-Bretagne se sont continuellement accrues, et d'ailleurs très rapidement :

	Armée	Marine	Total
	en millions de livres sterling		
Année	—	—	—
1861	15.0	13.3	31.3
» 1871	15.3	9.0	22.5
» 1881	14.6	10.5	25.8
» 1891	17.9	15.5	33.5
» 1901	91.9	29.5	121.4 (guerre du Transvaal)
» 1904-1905	29.2	36.8	66.0
» 1909-1910	27.2	35.8	63.0
» 1914-1915	28.8	51.5	80.3

Dans les trois dernières années, les dépenses ont été, en millions de livres sterling, de :

	1923-24	1924-25	1925-26
	(comptes fermés)	(prévision)	(prévision)
Armée	—	—	—
Armée	46.2	43.0	44.5
Marine	54	55.8	60.5
Aéronautique	10.5	14.8	15.5

En ajoutant à cela les dépenses militaires qui figurent au budget du Ministère des Colonies, l'on obtient, pour 1923-1924, 119,4 millions de livres sterling ; pour 1924-1925, 123,1 millions de livres sterling ; pour 1925-1926, 127,2 millions de livres sterling.

Ces chiffres ne comprennent pas les pensions occasionnées par la guerre, mais simplement les pensions militaires ordinaires.

France

• En France, les dépenses militaires se sont aussi accrues continuellement, et surtout depuis la Troisième République.

Années	Dépenses de l'armée (en millions de francs)	Dépenses de la marine (en millions de francs)
1869.....	393,6	155,5
1870.....	406,6	193,9
1873.....	485,2	155,5
1880.....	338,3	193,6
1885.....	600	307,4
1890.....	580	201,3
1895.....	637	268,1
1899.....	664	322,4
1914.....	1.203,6	513,8

Pendant les dernières années, les dépenses ont suivi les variations suivantes (en millions de francs) :

Budget général	1922	1923	1924	1925
Armée	1.519	4.738	3.876	3.466
Marine	1.189	1.056	1.056	1.251
Colonies	264	260	256	254
Budget des dépenses recouvrables :				
Troupes d'occupation.	326	792	572	613
Reconstruction, etc....	22	20	13	1
Total.....	6.998	6.889	5.773	5.586

Il faut cependant tenir compte de la dévalorisation du franc, à cause de laquelle il faut considérer en réalité que les dépenses de la France sont inférieures à l'apparence.

Allemagne

En Allemagne, les dépenses militaires effectives ont subi, en 30 ans, une augmentation très rapide, et de même, les pensions militaires que nous indiquons en même temps.

Années	Dépenses de l'armée (en milliers de marks)	Dépenses de la marine (en milliers de marks)	Pensions militaires
1871-72.....	206.172	24.531	—
1876-77.....	436.038	41.009	23.032
1881-82.....	396.092	38.003	18.356
1886-87.....	396.081	30.467	22.775
1891-92.....	566.514	83.397	38.710
1896-97.....	565.833	92.070	53.815
1901-02.....	656.349	168.145	65.810
1914-15.....	870.359	220.861	118

Le Traité de Versailles a décidé que l'Allemagne désarmée ne pouvait

avoir ni une armée, ni une flotte de guerre, mais simplement ce qui est nécessaire pour la sûreté intérieure, c'est-à-dire une armée de 100.000 hommes, sans grandes artilleries et sans aviation militaire. Mais, cette armée étant mercenaire, à cause de l'interdiction du service militaire, elle est proportionnellement bien plus coûteuse que dans les autres pays. Pour 1926, les dépenses pour l'armée étaient prévues pour 431.000.000 de marks et celles de la marine pour 128.000.000 de marks.

Russie

Le Ministère des Finances de Russie (en 1910) nous a mis en mesure de fournir les données relatives à la Russie, pour un siècle. Les dépenses sont indiquées ici en milliers de roubles :

Dates	Guerre	Dépenses ordinaires marine	Dépenses militaires extraordinaires	Total
1804.....	41.942	10.742	—	52.684
1807.....	63.420	17.155	—	80.575
1815.....	213.966	16.868	—	230.834
1825.....	155.202	24.222	—	179.427
1835.....	201.449	42.696	—	244.142
1845.....	71.968	14.457	—	86.425
1855.....	239.823	30.263	—	270.086
1865.....	140.019	23.247	—	163.265
1876.....	191.312	27.109	50.998	269.419
1881.....	225.664	30.467	29.981	286.112
1886.....	211.995	45.038	—	257.033
1891.....	226.108	45.468	26.654	298.230
1896.....	294.339	59.531	—	353.870
1900.....	333.541	88.561	61.843	483.945
1908.....	480.716	89.247	50.	569.963

La Russie actuelle, ou, pour mieux dire, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques a un budget militaire croissant, qui a été, pour l'armée et pour la marine de 391,6 millions de roubles pour 1923-24 et, pour 1924-25 de 415.000.000 de roubles.

Etats-Unis d'Amérique

Les États-Unis d'Amérique, qui sont un pays neuf (célébrés par certains écrivains trop pressés comme étant le pays le moins militariste du monde) ont destiné eux aussi la plus grande partie des ressources fédérales, à leurs dépenses militaires.

De 1791 à 1901, ils ont dépensé 5.681.000.000 de dollars pour frais de guerre, 1.628.000.000 de dollars pour frais de marine et 2.797.000.000 de dollars pour des pensions qui sont presque toutes militaires.

L'accroissement des dépenses a été le suivant (en dollars) :

Années	Guerre	Marine	Pensions
1791.....	623	—	175
1801.....	1.672	2.111	73
1811.....	2.032	1.965	75
1821.....	4.464	3.319	242
1831.....	4.841	3.856	1.170
1841.....	8.801	6.001	2.388
1851.....	12.161	8.880	2.293
1861.....	23.001	12.387	1.034
1871.....	33.372	21.249	28.533
1881.....	40.466	15.686	50.059
1891.....	48.728	26.113	124.415
1901.....	144.615	60.506	139.896
1908-1909.....	163.341	116.315	—
1914-1915.....	175.188	142.721	—

Nous avons évité de marquer les années de guerre : et pourtant, il n'est pas possible de nier l'évidence de cet accroissement. Il faut y ajouter aussi les dépenses militaires des différents États.

Le budget fédéral des États-Unis est formé, en grande partie, par la dette publique et par la dépense militaire.

Les dépenses pour la défense nationale, aux États-Unis d'Amérique, ont été, au cours des dernières années, les suivantes, en y comprenant l'armée, la marine et l'aviation (en millions de dollars) :

1922-23 (compte rendu)	598,2
1923-24 » »	566,6
1924-25 (prévisions revisées)	575,4
1925-26 » »	528,7

Les dépenses pour les pensions, à titre militaire et naval, résultant de la guerre mondiale, ont été effectivement de : 729,3 millions de dollars en 1922-23 et étaient prévues, pour 1925-26 à 600.000.000 de dollars.

Italie

D'après la publication officielle *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1865 a 1899-1900*, Rome, 1901, les dépenses militaires ont été :

Années	Guerre en millions de lire	Marine en millions de lire
1862.....	172.507	51.754
1867.....	144.246	31.245
1872.....	151.977	27.763
1877.....	171.949	41.818
1882.....	190.079	46.060
1887-88.....	240.627	90.063
1892-93.....	233.233	97.912
1897-98.....	245.166	101.315
1899-1900.....	223.235	114.278
1913-1914.....	395.454	242.278

D'après les données les plus récentes, les dépenses de l'Italie ont été, pour les dernières années, en millions de lires :

	1923-24 comptes- rendus	1924-25 prévisions	1925-26 prévisions
Ministère de la Guerre	2.421	1.900	2.129
» de la Marine.....	842	925	980
» de l'Intérieur-Aviation.	238	399	449
» des Colonies (services militaires)	316	195	251
Total.....	3.837	3.419	3.810

Les pays de grandeur moyenne, les petits États ou les pays neutres

Les petits pays dépensent très souvent davantage pour leur défense que les grands ; les États dits neutres n'ont pas moins de frais militaires que les pays les plus guerriers : de toute façon, l'accroissement des dépenses militaires n'est pas moins grand chez eux.

En un peu plus d'un demi-siècle, les dépenses militaires de la pacifique Hollande, d'après des données officielles du Ministère des Finances de La Haye, ont doublé :

Années	Budget de la guerre en milliers de florins	Budget de la marine en milliers de florins
1851.....	10.037	5.060
1861.....	12.910	6.226
1871.....	14.744	8.386
1881.....	19.944	11.916
1891.....	22.180	13.829
1913.....	36.889	19.095

Au cours des dernières années, les dépenses ont été les suivantes (en millions de florins) :

	1921	1922	1923	1924	1925
Ministère de la Guerre.....	74.1	65.6	60.1	63.9	58.8
» de la Marine....	42.2	43.3	33.3	38.7	39.7
» des Colonies.....	2.1	1.9	1.6	1.6	1.5
Total.....	118.4	110.8	95.5	104.2	100.0

En Belgique, d'après la publication officielle *Statistique générale des recettes et des dépenses, 1840-1895*, pages 205, ss., les dépenses militaires qui étaient de 29.000.000 en 1841, et de 26.000.000 en 1851, s'élevèrent à 42.000.000 en 1861, à 48.000.000 en 1871, à 51.000.000 en 1881, à 83.000.000 en 1901. En 1913, elles étaient de 78.000.000. Si l'on voulait tenir compte des nombreuses dépenses de sûreté publique et des pensions, on constaterait que, même la Belgique dépense au moins autant que les plus grands pays.

Depuis son alliance avec la France, la Belgique a cessé d'être un véritable pays neutre.

Les dépenses ont été, en 1922, d'après les prévisions, de 633,7 millions

de francs, en 1923, de 662,2, en 1924, de 575, en 1925, de 720,4 millions de francs.

La Suède, qui est peut-être le pays pacifique le plus ancien d'Europe, a pourtant, elle aussi, subi en trente ans l'accroissement suivant de ses dépenses militaires :

Années	Dépenses ordinaires milliers de couronnes
1870.....	16.339
1880.....	24.684
1890.....	30.003
1898.....	41.738
1899.....	44.236
1915.....	75.420

Les dépenses ont été, après la guerre, de 184,1 millions de couronnes, en 1922, de 154,1 millions de couronnes, en 1923-24, de 147,7 millions de couronnes pour 1925-26.

En Suisse, pays neutre, la dépense, qui s'élevait en 1911 à 47,7 millions de francs, est passée à 84,9 millions de francs en 1924.

Seul, le Danemark, parmi tous les autres États européens, a affirmé une volonté nette d'aboutir, non seulement à la réduction des armements, mais au désarmement.

Le Japon a réalisé pendant un grand nombre d'années des armements formidables. En 1914, ses dépenses militaires étaient de 78,7 millions de yens de dépenses ordinaires, et 19,7 de dépenses extraordinaires ; pour la marine, elles étaient de 42,2 millions de yens de dépenses ordinaires et de 55,1 de dépenses extraordinaires. En 1921-22, la somme des dépenses a été de 1.489 millions de yens ; en 1924-25, elles étaient prévues pour 1.645 millions.

LA COURSE AUX ARMEMENTS

La Société des Nations a publié en 1925-26 un *Annuaire militaire* rédigé avec un grand soin et dont les chiffres sont très dignes d'attention. Il résulte de cet annuaire que la situation de l'Europe a beaucoup empiré. Après le désarmement de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, imposé par les traités de paix, l'Europe a plus d'hommes sous les armes qu'elle n'en avait avant la guerre. D'où provient cette dangereuse situation ? Avant tout, du fait que les nouveaux pays, nés ou agrandis par la guerre : Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Grèce, etc., ont accru leurs armements d'une façon formidable, en dépit de l'énorme désordre de leur finance.

Les données et les chiffres publiés par la Société des Nations sont les meilleurs et les plus dignes de considération. Mais, comme l'Europe possède au moins six ou sept dictatures, dont les budgets ne sont pas sincères, ces chiffres sont moins pessimistes que la réalité des faits.

En 1925, la Pologne avait sous les armes 270.286 hommes, sur une population d'environ 30.000.000 d'habitants ; 18.292 officiers, 30.248 sous-officiers et 213.746 soldats.

Que l'on songe que l'Italie, en 1914, à la veille de la guerre, et faisant partie de la Triple Alliance, avait effectivement une armée moins grande. La Pologne a un maréchal et 167 généraux ; l'Italie avait en tout 15.123 officiers.

La Tchécoslovaquie, avec une population d'environ 13.500.000 habitants avait, en 1923, sous les armes, 10.629 officiers (dont 111 généraux) ; 3.505 fonctionnaires au service de l'armée et 110.371 sous-officiers et soldats. En 1910, l'Autriche-Hongrie, qui était un empire militariste, avec une population de 53.603.000 d'habitants, avait sous les armes, 34.000 officiers et 390.349 sous-officiers et soldats. La Tchécoslovaquie a donc, proportionnellement, une armée bien plus grande que l'Autriche-Hongrie militariste et autocratique n'en avait.

La Roumanie, qui est en proie au plus grand désordre financier, possède une armée de 12.344 officiers avec 3.342 fonctionnaires en service militaire, 116.974 sous-officiers et soldats : au total plus de 143.000 hommes ; et cette armée doit servir un pays de 16.000.000 d'habitants dont le développement économique est infiniment modeste, et qui comporte en outre un grand nombre de paysans pauvres et illettrés.

En somme, ces trois pays, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Roumanie, ont, dans leur ensemble une population de 59 à 60.000.000 d'habitants. La population de l'Allemagne, à la veille de la guerre européenne, était évaluée en 1914, à 67.812.000 hommes ; l'Empire d'Allemagne était alors à l'apogée de sa puissance économique, industrielle et militaire, et il personnifiait aussi, pour le monde entier, l'expression du militarisme européen. Le nombre des officiers était, en Allemagne, de 30.073, en comprenant les médecins, les vétérinaires et les officiers d'administration. Les officiers de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie, forment aujourd'hui un total de 51.774.

Nul ne saurait dire que la richesse de ces trois pays, profondément ébranlés et diminués par la guerre, soit, même de loin, comparable à la richesse de l'Allemagne en 1914.

Les pays vaincus, Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie, avec une population de 82.000.000 d'hommes, ont aujourd'hui, sous les armes, en vertu de la limitation imposée par les traités, 9.606 officiers et 186.816 hommes de troupe. La Pologne, toute seule, avec une population de 30.000.000 d'hommes a, sous les armes, 18.292 officiers, 38.248 sous-officiers et 213.764 soldats, au total, 270.286.

Cela explique mieux que toute autre chose, le désordre économique et financier de l'Europe, les dictatures, l'esprit de révolte, l'abus du papier-monnaie et la chute des changes.

Les budgets sortis de la guerre ont, à leur charge, les dettes de guerre et les pensions militaires qui absorbent la moitié des revenus et même plus ; aussi, toute augmentation des dépenses militaires devient-elle pour eux particulièrement douloureuse.

L'article 8 du pacte de la Société des Nations décrète que les membres de la Société, reconnaissant que le maintien de la paix *exige* la réduction des armements nationaux au *minimum* compatible avec la sécurité nationale et l'exécution imposée par une action commune, oblige à préparer la réduction des armements.

En réalité, ce plan n'a jamais été exécuté. Pendant qu'on annonce des réductions des armements, on les augmente et lorsque l'une ou l'autre réduction se fait, c'est uniquement pour des nécessités d'ordre financier.

LE COÛT DE LA GUERRE

Jadis, le coût de la guerre était des plus limités : la guerre est devenue aujourd'hui non seulement la mobilisation de tous les hommes, mais aussi la mobilisation de toutes les forces industrielles des nations qui y participent. Le coût de chaque guerre est évalué à des centaines de milliards. La guerre européenne a coûté, d'après divers calculs, de 1.000 à 1.200 et peut-être à 1.400 milliards.

D'après les calculs de différents économistes, le coût de certaines guerres précédentes avait été le suivant (en millions de francs-or) :

	Millions
Guerre de Crimée de 1853.....	8.500
» Austro-Franco-Piémontaise de 1859.....	1.265
» Austro-Prussienne de 1866.....	1.650
» Franco-Prussienne de 1870.....	9.820
» Russo-Turque de 1877.....	6.432
» Hispano-Américaine de 1898.....	5.350
» Anglo-Boere de 1899.....	5.694
» Russo-Japonaise de 1904.....	10.281

Les grandes guerres n'avaient, jusqu'à présent, qu'un coût limité. La guerre européenne de 1914-1918 a entièrement déplacé notre conception, même au point de vue financier. La guerre franco-prussienne de 1870 avait semblé une grande guerre. Et qu'était-elle en réalité, à côté de l'immensité du soulèvement provoqué par la guerre européenne ? En 1870, la guerre dura sept mois, les morts d'un côté et de l'autre furent moins nombreux que les morts de l'Italie seule dans la guerre de 1914 à 1918 ; l'on tira moins de coups de canon qu'en un seul jour de la grande guerre.

Le nombre des morts, d'après une enquête faite par la Société des Nations a été de 9.061.832 : mais ce chiffre est probablement bien inférieur à la réalité. L'Allemagne eut, environ 2.000.000 de morts. L'Autriche-Hongrie, 1.342.617 ; la Russie, 1.700.000 ; la France, 1.400.000 ; l'Italie, 750.000 ; la Grande-Bretagne, 743.000 ; la Serbie, 363.154 ; la Bulgarie, 250.000 ; la Belgique, 40.936 ; la Roumanie, 32.772 ; le Monténégro, 13.325. Dans les pays hors d'Europe, qui participèrent à la guerre, les États-Unis d'Amérique eurent 67.813 morts ; le Canada, 51.674 ; l'Australie, 59.337 ; le Japon, 4.661. Si l'on songe que les mutilés et les invalides sont en nombre peut-être plus grand encore, on peut se faire une idée de l'état déplorable de la démographie européenne.

D'après une étude de SNESSAREFF (*Les Alliés contre la Russie, avant, pendant et après la guerre*, Paris, 1926), les morts de la Russie ont atteint le chiffre approximatif de 2.500.000. D'autre part, il y a eu, après la guerre, dans tous les pays belligérants, une mortalité excessive.

De nombreux calculs ont été effectués sur le coût de la guerre de 1914-1918. Tous dépassent 1.000.000.000.000 de francs-or et quelques-uns dépassent 1.200 et atteignent même 1.400.000.000.000.

Le calcul de SÉLIGMAN : *Le coût de la guerre*, dans la R. S. L. F. de 1919, est très près de la réalité. Ce calcul comporte les dépenses en numéraire. Bien entendu, il ne comporte en aucune façon les dommages produits directement par la guerre en perte de vies humaines, destruction

de biens matériels, etc., ni produits indirectement par la désorganisation du commerce et de l'industrie et par la diminution de la capacité de travail, phénomène qui a été enregistré presque partout.

D'après le calcul de Séligman, les dépenses en numéraire ont donc été les suivantes, en milliards de francs :

Grande-Bretagne, du 4 août 1914 au 31 mars 1919.....	215
Australie, du 4 août 1914 au 31 mars 1919.....	7,3
Nouvelle-Zélande, du 4 août 1914 au 31 mars 1919.....	1,9
Canada, du 4 août 1914 au 31 août 1919.....	7,7
Afrique du Sud, du 4 août 1914 au 31 mars 1919.....	8
Inde, du 4 août 1914 au 31 mars 1919.....	3
Empire britannique	<u>235,7</u>
France, du 3 août 1914 au 31 mars 1919.....	169
Russie, du 1 ^{er} août 1914 au 31 octobre 1917.....	132,6
Italie, du 23 mai 1915 au 31 mars 1919.....	81
Belgique, du 2 août 1914 au 31 octobre 1918.....	5,9
Roumanie, du 27 août 1916 au 31 octobre 1918.....	4,5
Serbie, du 28 juillet 1914 au 31 octobre 1918.....	3,2
États-Unis d'Amérique, du 5 avril 1917 au 30 juin 1919.....	161,3
	<u>537,5</u>
Dépenses totales des États ² de l'Entente.....	<u>793,2</u>
Allemagne, du 1 ^{er} août 1914 au 31 octobre 1919.....	243,1
Autriche-Hongrie, du 28 juillet 1914 au 30 juillet 1919..	124,1
Turquie, du 3 novembre 1914 au 31 octobre 1919.....	9,1
Bulgarie, du 4 octobre 1915 au 31 octobre 1918.....	3,6
Empires Centraux	<u>380,1</u>
Total.....	<u><u>1.173,3</u></u>

Il faut ôter de ces chiffres les prêts que les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France ont accordés à leurs alliés, sans quoi, les mêmes sommes figureraient deux fois dans le calcul. Ces prêts ont été :

	milliards de francs
Grande-Bretagne	43,5
États-Unis d'Amérique	45,3
Allemagne	11,4
France	6,7
Total.....	<u>107,1</u>

Si l'on enlève de 1.173,3 milliards, le montant des prêts 107,1 milliards, l'on obtient une dépense totale de 1.066,2 milliards, qui devraient représenter la dépense totale de la guerre.

On s'explique donc comment une des conséquences de la guerre a été une immense crise économique et sociale dont les effets se feront probablement sentir pendant près de trente ans après la guerre. L'énorme développement des dettes publiques, les gains rapides réalisés pendant la guerre ont eu aussi pour effet d'augmenter et de développer toutes les formes du parasitisme social. L'impossibilité d'effectuer de véritables con-

trôles administratifs pour les dépenses de guerre a presque partout accru le désordre.

Les guerres modernes sont avant tout des guerres industrielles, dans ce sens qu'elles rendent nécessaires la mobilisation de toutes les forces économiques.

Avec beaucoup de justesse, la Société des Nations met dans son *Annuaire militaire*, après les chiffres concernant les effectifs de l'armée et de la marine et après les chiffres des dépenses budgétaires pour la marine, l'armée et l'aviation, une rubrique qui offre un intérêt de premier ordre : *industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre* (matières premières et produits manufacturés, production, importation, exportation).

La grande guerre a révélé aux plus ignorants l'extrême importance du facteur économique. KEYNES lui-même, écrivant du point de vue britannique : *The Economic Consequences of the Peace*, reconnaît que « la période la plus critique au point de vue financier fut le semestre qui précéda l'entrée des États-Unis dans la guerre ; par conséquent, de la fin de l'été 1916 jusqu'au mois d'avril 1917 » et il admet que « sans l'assistance financière des États-Unis, les alliés n'eussent jamais gagné la guerre ». Après les immenses efforts accomplis par la Trésorerie anglaise, celle-ci était presque entièrement épuisée aux premiers mois de 1917.

Après avoir accompli une mission financière pour le compte de l'Italie, nous dûmes nous rendre en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique, et au cours de longues conversations avec les chefs militaires et avec les représentants du Trésor, il nous fut possible de constater comment l'Amérique avait été, au moment le plus difficile, le facteur décisif de la victoire de l'Entente.

CHAPITRE IV

LES DÉPENSES POUR L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT

70. L'État moderne comporte une grande administration. La gratuité des fonctions publiques étant abolie ou presque abolie, l'administration s'est développée. Pour atteindre ses fins de défense intérieure et extérieure, d'ordre, de sûreté, de justice, d'instruction, et avant tout exercer ses fonctions d'ordre économique, l'État a besoin d'un grand nombre d'agents. Il y a, dans les grands États modernes, des centaines de milliers de personnes collaborant aux services publics. Une véritable science de l'administration est née, pour étudier les fonctions de l'État et les rapports des fonctionnaires avec l'État. Du point de vue financier, les dépenses pour l'administration représentent partout un chiffre considérable. Ce chiffre est d'autant plus important dans les pays démocratiques. Il n'est pas de pays peut-être où il soit aussi important qu'en Suisse, si l'on tient compte de la population, du territoire et qu'aux dépenses de la Confédération, l'on ajoute celles des cantons et des pouvoirs locaux.

La gratuité des fonctions a été abandonnée presque partout. Avant tout, parce qu'il n'était pas possible qu'un grand nombre d'hommes puissent sacrifier leur propre activité au service de l'État ou des pouvoirs locaux sans être rémunérés ; et ensuite, parce que la gratuité ou les rémunérations hypothétiques, telles que l'on en donnait jadis avait pour effet de provoquer la concussion et toute espèce de formes de corruption.

La rémunération des fonctionnaires doit permettre le meilleur recrutement : ce sont donc, en une certaine mesure les conditions du marché qui la déterminent. L'accès à toutes les fonctions étant libre, c'est un calcul de convenance qui en détermine le recrutement.

Même jadis, la gratuité de certaines fonctions était plutôt apparente. Lorsqu'elle existait réellement, elle plaçait l'administration aux mains des gens riches qui s'occupaient, bien entendu, plus de leur propre intérêt que de l'intérêt de l'État. Même

dans l'administration locale, la gratuité déterminait souvent une quantité de personnel inutile d'aides, de suppléants, etc., et aussi un grand nombre de taxes et de droits spéciaux qui avaient pour résultat une charge plus grande et non une économie.

Il est aujourd'hui de règle générale dans tous les pays, que les fonctionnaires soient rétribués et que leur rétribution soit établie à l'avance par des ordonnances publiques, qui établissent à la fois les tarifs et la carrière du personnel et ses droits aux pensions.

Dans de nombreux pays, il y a une différence entre les *fonctions électives* qui généralement ne sont pas rétribuées et les *fonctions exécutives*, c'est-à-dire les fonctionnaires et les agents nommés par l'administration publique et qui sont toujours rémunérés. D'ailleurs, la plupart des fonctions électives sont aujourd'hui, elles aussi, rétribuables. Aux États-Unis, comme en Suisse, où les juges sont pour la plupart électifs, ceux-ci reçoivent une rémunération appropriée.

Les fonctionnaires publics et les agents sont payés directement par l'administration publique ou bien ils ont le droit de percevoir une taxe spéciale (notaires, huissiers, etc.). Cette seconde forme est très limitée et d'ailleurs exclusive à certaines fonctions. Parfois, comme dans le recouvrement de certains impôts, l'État accorde un tant pour cent sur les opérations effectuées.

La rémunération des fonctionnaires est proportionnelle au coût de la vie, à la nature des services publics et aux aptitudes requises dans chaque catégorie des dépendances de l'État et des administrations publiques.

En général, étant donné la sûreté et la durée des services publics, et aussi le traitement des pensions, qui tend à faire partie de la rémunération, les salaires sont moins élevés dans une administration publique que dans les administrations privées. Il règne même, conséquence du système électoral, une défiance injustifiée envers les rémunérations élevées : ainsi les fonctionnaires de l'État doués d'aptitudes exceptionnelles doivent, s'ils ne veulent pas entrer dans l'industrie privée, se contenter d'être insuffisamment payés.

Il est de règle fondamentale dans tous les pays d'administration saine, que les fonctionnaires soient à l'abri des coups de la politique, de sorte qu'ils n'aient rien à craindre des changements de partis ; que leurs droits soient sauvegardés par des ordonnances juridiques et qu'ils puissent en appeler à des orga-

nismes spéciaux de la justice administrative pour la violation de ces ordonnances.

En général, les dépenses de l'administration publique sont partout en voie d'augmentation et constituent une partie fort importante des budgets modernes (1).

(1) Sur toutes les questions concernant l'administration publique au point de vue financier, cf. surtout : JÈZE : *Cours* (volume sur les dépenses publiques, théorie générale du crédit public) ; C. RUSSELL FISH : *The civil service*, etc., New-York, 1903 ; RANELLETTI : *Diritto amministrativo*, Naples, 1912, et en général tous les nombreux traités de droit administratif et de science de l'administration, principalement français et allemands. Le régime du fascisme en Italie a ébranlé toutes les règles du droit public en mettant tous les fonctionnaires et même les magistrats sous la dépendance arbitraire du gouvernement : ils peuvent, sans aucune garantie, être licenciés s'ils n'ont pas, de l'avis incontrôlable des ministres, la foi politique du fascisme. Cela constitue un retour vers les formes de civilisation primitive qui semblaient à tout jamais abolies.

CHAPITRE V

LES DÉPENSES DE JUSTICE ET DE SÛRETÉ INTÉRIEURE

71. Toutes les dépenses qui n'ont pas leur place dans les deux premières catégories, et qui ne se rapportent ni au recouvrement des impôts, ni à l'exercice des industries d'État poursuivent en général des fins de droit, de civilisation et de bien-être. Dans certains cas, elles tendent en effet à entretenir des institutions propres à faciliter les rapports entre citoyens. Dans d'autres, elles servent à répandre l'instruction ou l'éducation ; dans d'autres encore, on les consacre à la création de larges voies de transport grâce aux travaux publics, etc. De même, les dépenses pour les représentations à l'étranger offrent le caractère de dépenses destinées à avoir une action sur la richesse de la nation, surtout que, dans la plupart des grands États, le service consulaire assume aujourd'hui un aspect essentiellement commercial.

L'on peut avoir les conceptions les plus différentes sur la nature de l'État et sur ses attributions, mais il est indéniable qu'il a deux fonctions essentielles : la sûreté intérieure et la justice. La sûreté intérieure est la première condition de développement après la sûreté extérieure. Ni l'agriculture, ni l'industrie, ni le commerce ne peuvent prospérer lorsque la sûreté fait défaut (1).

Il faut par conséquent des organismes spéciaux pour la défense et la sûreté intérieures. L'État a toujours la tutelle suprême de l'ordre public : mais certaines fonctions sont souvent du ressort d'organismes administratifs moindres. Ainsi, en Angleterre, en France, en Italie, et un peu partout, la sûreté intérieure

(1) Un pays mal organisé vaut mieux qu'un pays où il n'y a aucun ordre. S'il était possible jadis que chacun se défende soi-même, il n'est plus d'État moderne qui ne considère la sûreté intérieure autrement que comme un service public, et même comme le service public principal.

L'armée, aujourd'hui comme jadis a, elle aussi une grande fonction de sûreté intérieure : mais on ne peut l'employer à telle fin qu'en cas de révoltes, de mutineries, etc., jamais en temps normal.

n'est-elle pas seulement confiée à l'État, bien que celui-ci ait la plus grande part de responsabilité.

La sûreté, dans les pays civilisés, ne consiste pas seulement en des services de répression mais avant tout de prévention. L'on tâche autant que possible de prévenir les désordres, les violences, en un mot tout ce qui rend la vie sociale plus difficile ou moins sûre.

Les dépenses pour la sûreté se sont extraordinairement élevées dans tous les États (1) : certaines villes, comme Londres, New-York, Berlin ou Paris, ont un nombre d'agents de la sûreté qui dépasse de beaucoup le nombre des combattants dans quelques-unes des plus fameuses batailles de la Grèce. C'est plus encore une nécessité qu'un besoin ; et, en supposant même une société plus cultivée et plus morale, les éléments inférieurs ou anormaux qui dureront en elles, ne permettront jamais de réduire d'une façon notable les dépenses de sûreté. On disait aux temps des illusions que à l'ouverture de chaque école devait correspondre l'abolition d'une prison. On a ouvert de très nombreuses écoles, mais aussi un grand nombre de prisons et souvent les formes du crime ont plus changé que leur intensité réelle. En tous cas, si l'instruction est un très grand bien auquel il faut beaucoup sacrifier, il n'en est pas moins vrai qu'elle ne s'accompagne pas toujours d'une grande élévation morale.

Pendant de nombreux siècles, la justice et la sûreté ont été considérées sinon dans les lois, du moins dans les habitudes de chacun ; parfois même l'État confiait à des compagnies privées l'exercice de la sûreté et de la justice. La *Santa Hermandada* qui induisait Sancho Pança à donner des conseils de prudence à Don Quichotte, n'a pas été une institution particulière à l'Espagne ; même de nos jours, il existe aux États-Unis d'Amérique des sociétés privées exerçant des fonctions de sûreté pour le compte de particuliers, dont ils défendent la vie et la propriété en échange d'une rémunération spéciale : ou bien ils se chargent effectivement de découvrir les coupables de vols ou d'homicides.

Les dépenses pour la *sûreté intérieure* et pour la justice, d'importance presque nulle dans les budgets du passé, sont en recrudescence dans les budgets actuels. Partout, ces deux fonctions sont aujourd'hui réservées à l'État et aux pouvoirs publics. Dans certains cas, comme nous l'avons vu, des fonctions se rapportant à la sûreté publique ont été confiées à des organismes de

• (1) LEROY-BEAULIEU : *L'État moderne et ses fonctions*, livre III, chap. II ; BASTABLE : *Finance*, livre I, chap. III.

la vie locale, ainsi certaines fonctions de justice, ce qui n'empêche pas que l'État garde son autorité dans l'une ou l'autre de ces fonctions et qu'il est généralement admis que l'action individuelle est absolument insuffisante (1).

Les dépenses pour le maintien de l'ordre et pour l'application de la loi comptent donc parmi les plus nécessaires : et nul pays moderne ne peut s'en dispenser. Même en présence de l'augmentation générale de la richesse et de la création de nouvelles formes d'activité causée par le développement continu de la production, il devient de plus en plus nécessaire que la défense sociale assure à chacune de ses formes le moyen de vivre et de prospérer. Grâce aux dépenses effectuées pour la justice et la sûreté l'on tâche, comme aussi pour les dépenses se rapportant à la santé publique, de développer de plus en plus les moyens préventifs au lieu des moyens de répression ; d'éviter les manifestations et jusqu'à la formation du mal plutôt que d'avoir à l'écarter lorsqu'il s'est manifesté. Ce processus découle, et va de pair avec le développement des connaissances (2).

Le phénomène de la modification des systèmes pénaux contribue à élever les dépenses pour la sûreté intérieure. Jusqu'à ces derniers siècles, la peine de mort était administrée sans parcimonie : elle était souvent décrétée pour des incartades de moyenne gravité. Ce que ne faisaient pas les exécutions capitales, les prisons ou les galères, généralement véritables séjours de la mort, le faisaient, car une longue vie y était impossible. Il suffit de lire la description d'une prison médiévale ou d'en voir les ruines, pour comprendre que l'entretien des condamnés, et la justice primitive en général, devait coûter fort peu. Après Beccaria, après Bentham, après la révolution profonde opérée dans les idées par la philosophie du XVIII^e siècle et par les progrès du droit criminel, le châtimement a été considéré à travers des critères fort différents. Dans certains États, la peine de mort a été entièrement abolie : elle existe encore dans certains pays plus civilisés. D'autre part, les prisons ne sont plus des antres

(1) Le commerce et les manufactures, disait Smith, ne peuvent pas être longtemps florissants dans un État privé d'une administration régulière de la justice, dans lequel les propriétés ne sont pas parfaitement garanties, et où la bonne foi des conventions n'est pas appuyée par la loi. Et il ajoutait que le commerce et les manufactures seront rarement florissants dans un État où la politique du gouvernement n'inspire pas une certaine confiance. Cela explique l'incertitude de l'industrie italienne depuis la dictature faciste de 1922.

(2) SMITH : *Wealth of Nations*, livre V, chap. III.

ténébreux, mais des séjours où l'on tâche de respecter les lois de l'hygiène, où l'alimentation est suffisante sinon copieuse, où enfin l'on s'efforce, sans toutefois y parvenir toujours, d'améliorer l'état moral des détenus, plutôt que de l'aggraver. Ainsi, la dépense pour les prisons est très élevée dans la plupart des États et l'on comprend que celle-ci soit en recrudescence si l'on songe que dans certains pays européens, on trouve des établissements pénitenciers dans la proportion de un, deux ou trois pour cent mille habitants. D'autre part, la procédure en usage au Maroc et en Chine, qui est de laisser libre le criminel tout en lui liant les mains pour le rendre incapable de nuire choque tous nos sentiments et nul ne saurait la désirer.

72. Il est certain que, parmi les attributions principales de l'État moderne, il y a celle de déterminer les droits et les responsabilités juridiques, d'être par conséquent l'exécuteur du droit et d'avoir comme fonction essentielle la défense et la justice. Les lois émanent de l'État, et s'il existe même certaines relations nécessaires découlant de la nature des choses, leur application ne peut se faire que grâce à l'État (1). Les organes judiciaires destinés à maintenir le respect de la loi, à châtier les coupables, à apaiser les controverses entre les particuliers, se rattachent à une haute fonction de l'État.

Le jugement peut être confié soit à des magistratures populaires, la plupart du temps gratuites ou presque, soit à des officiers publics, indépendants du pouvoir exécutif. Dans le passé, le jury avait une très grande importance et d'Angleterre il fut établi dans une large mesure sur le continent ; mais l'on a tendance aujourd'hui à en resserrer les attributions en les limitant au jugement des procès politiques. En tous cas, au point de vue financier, le jury en général, n'est pas moins coûteux que les magistratures ordinaires. Les jugements civils sont confiés presque partout à ces dernières.

L'organisation judiciaire diffère de pays à pays, selon les traditions historiques et les conditions sociales particulières à chacun d'eux. L'organisation anglaise a un caractère tout à fait spécial ; les magistrats y sont très peu nombreux et largement rétribués, et le jury a la plus grande importance.

Bien que les dépenses pour la sûreté et la justice soient consacrées au service de la sûreté, pour la satisfaction des besoins collectifs indivisibles de leur nature, et qu'elles doivent être

«1) Pour la justice dans le passé, voir SUMNER-MAINE : *Ancient laws*, chap. 10 ; *Early institutions*, chap. IX et X.

couvertes par les impôts, il existe pourtant des services particuliers qui peuvent être payés au moyen de taxes. Ainsi, à la gratuité de la justice pénale correspond très souvent, en matière civile et commerciale, l'obligation de payer certaines taxes comme celles de l'enregistrement et du timbre. Il s'agit de services concernant plus spécialement certaines catégories d'individus, demandant la reconnaissance ou la limite d'un droit contesté ou violé. Il est donc naturel que ceux qui sont en état de payer des taxes, les payent, alors que ceux qui ne le peuvent pas sont pour la plupart admis par les législations modernes à la protection gratuite. La partie condamnée dans les jugements civils est tenue d'ordinaire de payer les frais du jugement, par ce qu'elle a violé et méconnu un droit.

CHAPITRE VI

DÉPENSES POUR L'INSTRUCTION ET L'ÉDUCATION PUBLIQUES

73. Les dépenses pour l'instruction, pour l'éducation et pour la religion figurent encore ensemble à certains budgets. Or, elles ont suivi respectivement un processus très différent. Dans les anciens budgets, les dépenses pour la religion ont une part prédominante, bien que l'Église possédât presque partout de grands biens et que l'instruction fût généralement confiée à l'initiative privée. Principalement au moyen âge, moyen âge qui a duré jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, les avantages de l'instruction n'étaient pas admis : ou bien l'on croyait qu'elle devait être réservée à certaines classes seulement. On considérait généralement plus le passé que l'avenir et l'on croyait, parmi les hommes d'État, que le maximum de la sagesse avait été atteint par les Grecs et par les Romains et que c'était faire acte de prudence que d'interpréter leurs grands écrivains, plutôt que de rechercher la vérité. Le doute, qui est à la base de toute science, était méprisé comme une chose malfaisante : et ce n'est que l'esprit moderne qui a osé le tirer des abîmes du mépris pour le soulever à la hauteur de la souveraineté. De nos jours, les avantages de l'instruction sont admis par ceux-là même qui en craignaient davantage les résultats. L'on a vu que, non seulement aucune élévation n'était possible sans l'augmentation des connaissances, mais que nul développement de la richesse n'est possible dans des sociétés ignorantes ; le travail seul élève ; le travail éclairé par la culture, et seule l'instruction peut arracher à la crédulité les esprits où fermentent les préjugés et les haines (1).

(1) ADAM SMITH reconnaissait déjà de son temps que la division du travail, reliant entre elles les masses ouvrières et les contraignant à s'occuper de choses simples, tout en leur ôtant le temps de s'instruire, rendait nécessaire pour l'État de s'occuper des dépenses pour l'instruction s'il ne voulait pas voir le peuple tomber dans une dégénérescence physique, intellectuelle et morale. Voir *Wealth of Nations*, livre I, chap. V.

Il est admis maintenant que dans la plupart des pays civilisés, l'enseignement primaire doit être gratuit pour ceux qui ne peuvent pas le payer et obligatoire dans les premières classes ; que l'enseignement supérieur, lorsqu'il a pour but la pure recherche scientifique doit être subventionné par l'État et favorisé le plus possible, mais que l'instruction professionnelle ne doit être ni obligatoire ni gratuite. Certains pays, comme l'Italie, la France, etc., exagèrent donc dangereusement en rendant gratuit ou presque gratuit, l'enseignement secondaire et supérieur uniquement destiné au bénéfice de certaines classes généralement riches.

Le caractère obligatoire de l'enseignement primaire élémentaire, au moins pour ces premiers degrés, constitue un besoin de défense social. Dans le vieux royaume de France, il suffisait de faire l'éducation du dauphin, fils du roi, qui devait gérer les destinées du royaume : aujourd'hui le dauphin, dans les pays démocratiques, c'est toute la jeune génération. Ce sont peut-être ceux qui sont le plus bas qui sont destinés à monter le plus haut. Ils participent tous ou presque tous au gouvernement, et ils orientent dans ses grandes lignes la politique nationale, soit par le fait de voter, soit par leur abstention (1).

L'État ouvre donc des écoles gratuites (ou il incite les organismes moins importants de la collectivité sociale, les communes, à en ouvrir) pour ceux qui ne peuvent pas payer leur instruction ; c'est là une des conséquences du principe d'obligation.

(1) Sans doute, une obligation correspond-elle à une diminution de liberté individuelle : et il n'est pas difficile d'admettre que, dans un grand nombre de cas, sinon dans tous, l'amour des parents ne doit pas être sollicité par une obligation légale ; mais il existe des parents qui tourmentent leurs enfants par méchanceté, d'autres qui les abandonnent par indifférence, d'autres encore qui les gâtent par ignorance. Pouvons-nous admettre qu'un homme, simplement parce qu'il est ignorant et qu'il n'est pas, par conséquent, en mesure de comprendre les avantages de l'instruction, ait le droit de condamner ses enfants à l'ignorance la plus ténébreuse ? Il n'y a plus seulement ici un intérêt individuel à défendre, mais un grand intérêt social à sauvegarder. Le caractère obligatoire de l'instruction élémentaire est presque généralement admis aujourd'hui. Et c'est à ce principe que semblent se rattacher les peuples qui, comme les anglo-saxons, lui paraissent le plus traditionnellement hostiles. Cependant, faut-il conclure que l'obligation de l'enseignement élémentaire implique sa gratuité ? Sans doute, la conséquence du caractère obligatoire est-elle la gratuité, s'il s'agit de gens pauvres et qui ne sont pas en état de payer : « où il n'y a rien, le roy perd son temps », disaient les anciens français. Il n'est pas possible de créer une obligation par convenance sociale si la plupart des citoyens ne peuvent pas la remplir, sans leur fournir les moyens de le faire.

Mais il n'est absolument pas dit que ceux qui fréquentent les écoles publiques et qui sont en état de payer doivent, s'ils sont riches ou aisés, bénéficier de la gratuité scolaire en vertu du principe de l'instruction obligatoire. L'État ou les communes ne se réservent pas le monopole de l'instruction élémentaire ; ils ne font simplement qu'ouvrir des écoles pour ceux qui ne sont pas en état de payer une instruction particulière ; ils font cela parce que, autrement, on n'ouvrirait pas d'écoles du tout, ou on en ouvrirait de fort mauvaises, comme cela se fait dans certains centres. Mais il est évident que la consommation du service public qu'est l'instruction élémentaire, profite seulement à certaines classes de citoyens ; et il est naturel qu'il y ait, dans la mesure où elles conviennent pratiquement, certaines taxes spéciales, les impôts ne suffisant pas à toute la dépense pour l'instruction publique lorsque le bénéfice en est inégalement réparti.

C'est précisément pour ces raisons que l'instruction secondaire et supérieure ne devrait pas être payable au moyen des impôts.

L'instruction primaire obligatoire avec tous ses défauts a rendu d'immenses services à la société moderne : l'esprit même de mécontentement des masses, qui provient d'un besoin de s'élever, est dû en grande partie à la diffusion de l'instruction élémentaire (1).

En exceptant les pays les plus avancés, les dépenses pour l'instruction, en dépit d'une augmentation presque générale, sont encore presque partout fort réduites.

Alfred Marshall, le plus grand économiste de notre temps, a mis en évidence d'une façon lumineuse, comment le développement de la richesse a des rapports avec le développement de l'instruction. Ce sont avant tout les aptitudes des hommes et leur instruction qui les rendent propres à produire. Il s'agit surtout d'élever l'entourage. Si l'influence de la famille est grande, celle de l'école et du milieu ne l'est pas moins. La culture générale agit sur les aptitudes industrielles. La culture technique ne doit pas être prise dans le sens exclusif de préparation spéciale, mais elle donne l'habileté artistique, les connaissances et les méthodes qui sont indispensables dans de nombreux

(1) Il est impossible désormais, grâce au développement même de la production, d'imaginer une masse ouvrière ; du reste, même les pays obligés de pratiquer une forte émigration ne peuvent pas envoyer des illettrés dans des pays civilisés. Caractéristiques sont pour cela les règlements d'immigration aux États-Unis.

métiers et que la pratique du travail ne suffit pas toujours à donner.

Les systèmes d'éducation et d'instruction technique employés dans les pays les plus avancés donnent des habitudes d'ordre, de discipline et de méthode. Les vieilles formes d'apprentissage conviennent peu aux conditions de la vie moderne et il est nécessaire de les remplacer par des formes nouvelles. Les branches d'une grande industrie moderne sont si nombreuses que l'usine ne peut pas tout enseigner à qui n'est pas suffisamment préparé. La grande force des Allemands, des Suisses et des Scandinaves, c'est leur culture générale et leur préparation technique. Sans doute y a-t-il dans l'industrie de nombreux travaux qu'il est possible d'effectuer sans une très forte instruction, mais une instruction solide présente de grands avantages indirects, même pour le simple ouvrier : elle stimule l'activité de son esprit, et entretient en lui l'habitude d'une sage curiosité qui le rend apte aux applications les plus intelligentes. Un grand nombre d'applications des plus importantes dans les industries sont dues à des ouvriers habiles. Il ne faut pas considérer simplement ceux qui restent dans la classe ouvrière, mais ceux qui en sortent et qui deviennent contremaîtres ou patrons. Or, tout cela ne fait qu'accroître la richesse générale. Nous ignorons les lois qui régissent la formation de l'esprit. Les ouvriers et les travailleurs de toutes les catégories forment l'immense majorité de toutes les nations. Il n'est absolument pas invraisemblable de supposer que les grandes énergies latentes sont souvent inutilisées par le simple manque d'instruction. Rien ne saurait davantage accroître la richesse nationale que le fait d'améliorer les écoles, surtout les écoles primaires, et de développer l'instruction technique. Toute dépense pour l'instruction est le meilleur placement économique. Une seule découverte, une seule grande application, récompense de toutes les dépenses. La valeur d'un seul génie industriel comme Bessemer, a plus servi à l'Angleterre que le travail de 100.000 hommes : les découvertes et les applications payent les États de toutes leurs dépenses. La valeur d'un nombre infini d'efforts, du cabinet de travail à l'usine, ont plus servi à l'Allemagne que l'ouvrage de centaines de milliers de travailleurs. Même les recherches qui paraissent le plus éloignées de la réalité pratique, si leurs premiers résultats ne sont pas forcément tangibles, contribuent toujours au bien-être matériel en plus du développement des connaissances.

Le phénomène de la Suisse est des plus intéressants. La Suisse n'a reçu de la nature que ses montagnes ; nulle ressource minière,

nulle extension propre à faciliter le développement de l'agriculture. Mais la Suisse, depuis qu'elle a développé ses formes démocratiques, a fait un immense effort afin de donner un essor à l'instruction. Il est peu de pays où l'instruction primaire soit aussi solide, et l'instruction technique aussi avancée. Nous avons passé nous-mêmes deux années à Zurich et vu combien la petite Suisse, comme disent les nationalistes, pouvait enseigner de choses aux peuples qui se croient grands. La Suisse est devenue une immense usine et une immense école. Le Canton de Zurich, qui a à peine un demi-million d'habitants, dépense comme nous avons déjà remarqué, plus pour son instruction que le Portugal ou la Roumanie. On y trouve toutes les formes de l'instruction, et il n'est pas rare d'y voir des hommes de la petite bourgeoisie et même du peuple, parler deux ou trois langues. Les Suisses sont répandus dans le monde où ils s'occupent d'industries mécaniques, textiles et de grand commerce. De l'Égypte en Argentine, des Indes au Pérou, on les trouve presque partout et presque toujours à des postes de directeurs. Si l'on pense que la Suisse toute entière a moins d'habitants que Berlin et à peine la population de Paris, on demeure ébahi de ce que peut faire l'instruction et de l'effet qu'elle produit sur le développement économique des peuples (1).

(1) Dans toute l'Europe, les dépenses pour l'instruction sont encore trop peu élevées. Sans tenir compte de ce que les dépenses des communes et des pouvoirs locaux en France étaient prévues en 1925 pour 1.850.000.000, sur un budget de 32,8 milliards ; qu'en Prusse, elles étaient en 1923 de 537.000.000 de marks-or sur un budget de 3.032.000.000 ; qu'en Italie, elles étaient en 1925-26 de 901.000.000 sur un budget de 18,4 milliards ; qu'elles étaient en Grande-Bretagne de 49.000.000 de livres sterling, il faut pourtant tenir compte pour chaque pays des dépenses des pouvoirs locaux. Le Portugal en 1925-26, dépensait à peine 21.000.000 de *escudos* sur un budget ordinaire de 737.000.000 et un budget total de 1.1869 millions ; la Roumanie en 1925, dépensait sur un budget total de 31,9 milliards de *leis*, 2,1 milliards de *leis*. La Pologne, en 1925, sur un budget de 2.169.000.000 de *zlotys*, dépensait pour les cultes et l'instruction, 323.000.000. Au Danemark, en dehors des immenses dépenses locales, celles de l'État s'élevaient, en 1925-26, à 72.000.000 de couronnes pour le Ministère de l'Instruction et des Cultes, sur un budget de 363.000.000 et en Suède, le Ministère de l'Instruction et des Cultes dépensait en 1925-26, 87,7 millions de couronnes, dans la partie ordinaire et 41,8 millions dans sa partie extraordinaire, sur un budget de 329.000.000 pour la première et de 201.000.000 pour la deuxième de ces parties. Il est des pays qui dépensent jusqu'à un quart de leurs revenus et d'autres qui en dépensent à peine un dixième ou même un quinzième.

L'Espagne possède d'immenses ressources naturelles ; mais elle ne les exploite pas et le peuple est pauvre surtout parce qu'il est ignorant et

74. L'instruction primaire doit donc être de règle, obligatoire, et gratuite pour qui ne peut la payer.

Le cas de l'enseignement secondaire qui sert de préparation à l'université et, en général, aux emplois publics, est fort différent : s'il est utile que l'État entretienne des écoles secondaires en quantité suffisante pour les besoins de la population, il n'est pas utile qu'il étouffe les initiatives privées : il est même très mauvais qu'il prétende à un monopole. A mesure que la dépense pour l'instruction s'accroît, toute prétention d'uniformité excessive est nuisible. L'enseignement secondaire est d'ailleurs dans presque tous les pays d'Europe, ce qui laisse le plus à désirer : il semble plus conforme à l'éducation des fonctionnaires qu'à celle d'hommes faits pour la lutte ; il est en général rempli de traditions classiques et éloigné des exigences de la vie moderne.

L'université doit être considérée à deux points de vue : en tant que champ de recherches et d'activité scientifique, car elle est alors d'intérêt général ; au contraire, en tant qu'elle est un lieu d'éducation professionnelle, elle n'a d'avantages que pour certains qui devraient en assurer l'entretien total. Il n'y a aucune raison en effet, à ce que l'État produise gratuitement une quantité de médecins, d'avocats, de licenciés et de diplomates de toute espèce. Dans l'enseignement supérieur, l'action de l'État est nécessaire pour stimuler, dans l'intérêt de la civilisation, les recherches qui ne seraient pas possibles autrement. Mais il ne faut pas qu'il étouffe les initiatives privées : et la liberté de l'enseignement n'est pas seule nécessaire (dans ce sens que nul obstacle ne doit être opposé à la liberté de l'expérimentation et de la critique au sein de l'université) ; mais il est bon aussi qu'une uniformité excessive soit considérée comme un mal. Dans toute l'Europe, il y a des universités d'État : dans certains pays, pourtant, il existe à côté des universités de l'État, des universités entretenues par des particuliers ou par des corporations religieuses, ou encore par les pouvoirs locaux (1). L'État, dans certains pays, subventionne exclusivement l'instruction supérieure.

que le cléricalisme le plus aveugle et le plus grossier domine presque toujours les rapports politiques. Le gouvernement de dictature militaire et cléricale a encore aggravé cette situation. Nul développement véritable de richesse ne sera possible en Espagne tant que l'instruction ne sera répandue dans le peuple et que la liberté des rapports politiques ne se sera rétablie.

(1) Là où il existe des luttes religieuses entre l'État et l'Église, et que de forts groupements de religions différentes coexistent, les universités libres sont en plus grand nombre qu'ailleurs.

Le cas des États-Unis est véritablement singulier, où les plus grandes universités ont été constituées, entretenues et réédifiées, grâce à d'immenses dons de richissimes particuliers (1). La liberté d'enseignement est généralement respectée par la plupart des pays européens : et plus qu'ailleurs elle existe en Italie, où l'on peut presque dire qu'elle est absolue. La France, la Russie, et surtout l'Italie, ont excessivement bureaucratisé l'enseignement supérieur en lui imposant une uniformité nuisible sous tous les rapports (2).

L'enseignement technique professionnel est en voie de prendre, dans les États modernes, une importance de plus en plus grande. Ce sont des écoles pratiques, secondaires ou supérieures qui s'élèvent tous les jours pour répandre l'instruction technique parmi ceux qui veulent se consacrer à l'industrie ou au commerce. Dans la plupart des industries actuelles, la pratique seule ne suffit pas : des conditions spéciales sont requises ainsi que des connaissances détaillées et une préparation plus ou moins étendue. L'Allemagne avait puissamment organisé l'enseignement industriel et ce fut là la cause la plus importante de son développement (3). La dépense pour l'enseignement technique est parmi les plus productives et aussi parmi les plus nécessaires. Des initiatives individuelles peuvent souvent être suffisantes pour les universités, parfois même pour l'enseignement secondaire et primaire : mais l'enseignement technique ne peut être favorisé en une large mesure que par l'État, qui doit suivre les besoins de la production et qui seul est à même de consacrer au développement général des fonds susceptibles d'être encore augmentés. L'enseignement technique professionnel s'adresse, dans ses degrés inférieurs et moyens, à des personnes qui ne sont pas riches, mais qui sont destinées à agir très utilement sur la production de la richesse. Toutes les écoles pratiques et spéciales d'agriculture et celles pour les mécaniciens, les tisserands, les tourneurs,

(1) Aux États-Unis d'Amérique, les énormes donations des Gould, des Vanderbilt, des Carnegie et de tant d'autres aux Universités sont célèbres : ce sont des donations de dizaines de millions. Certaines universités prennent le nom de leur bienfaiteur et ont d'immenses moyens et des revenus annuels de plusieurs millions.

(2) L'Italie (et aussi la France), offrent l'uniformité la plus absurde : tous les professeurs sont rétribués de la même façon, du plus obscur au plus illustre. Gallileo Ferraris n'était pas mieux payé que ne l'est le plus humble professeur d'une université de 150 étudiants.

(3) Cfr. BLONDEL : *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*, Paris, 1899 ; PYFFEROËN : *Rapport sur l'enseignement professionnel en Allemagne*, Bruxelles, 1897, etc.

les électriciens, etc., concourent sous les formes les plus variées à une fin unique qui est de répandre les connaissances pouvant être profitables au développement de la production (1).

En général, toutes les dépenses pour l'instruction se sont accrues partout d'une façon extraordinaire ; il n'est pas possible en effet de se soustraire à un besoin qui représente une nécessité de développement chez les peuples modernes.

75. Les dépenses pour les cultes sont contenues dans la plupart des budgets modernes ; mais elles n'ont plus l'importance qu'elles avaient dans le passé. Aujourd'hui tous les cultes sont tolérés ; mais seuls les cultes nationaux tiennent leurs moyens d'existence de l'État. L'ancien rapport selon lequel l'Église comprenait l'État est changé ; c'est l'État qui comprend l'Église ou les églises nationales. De nombreux écrivains voudraient que la religion fut un phénomène essentiellement privé et que l'État n'ait rien à déboursier pour elle. Pourtant, nul pays en Europe, à l'exception de la France, n'a adopté ce principe, et il n'est pas un budget où la dépense pour le culte ne se trouve représentée dans une proportion plus ou moins considérable. D'autre part, on ne saurait nier que l'État laïque ne signifie absolument pas un État anti-religieux : lorsqu'on affirme que l'État demeure étranger aux rapports religieux entre les citoyens, on émet une abstraction pure. L'État n'est pas une entité abstraite, mais il représente des intérêts et des traditions, des opinions et des tendances réelles : il peut combattre une religion ou se la concilier ; il ne peut pas affirmer qu'il ne la connaît pas ou agir comme si elle n'existait pas. C'est pour cela que partout en Europe, il existe des budgets des cultes. Avec une subtile acuité, Adam Smith notait que dans les pays où il existe de nombreuses sectes religieuses et parmi celles-ci quelques-unes prédominantes, l'État peut ne pas s'en occuper, en dépit de l'insociabilité des petites sectes : et cela parce que celles-ci se font concurrence les unes aux autres. Mais, là où il existe une religion dominante, l'État ne peut jamais être en sûreté si ce n'est grâce à une action considérable sur la plupart de ceux qui l'enseignent (2). Il n'est pas douteux que les choses, de nos jours, aient beaucoup changé ; de concert avec la civilisation et la culture, l'État s'est pénétré

(1) PYFFEROËN (*op. cit.*, page 345), dit de l'Allemagne : Un fait général pour les écoles fondées par les corporations est le manque de ressources qui les empêche d'atteindre le but poursuivi. Aussi est-il juste, lorsque l'école offre un réel intérêt social, que les pouvoirs publics suppléent à la carence de l'initiative privée.

(2) A. SMITH : *Wealth of Nations*, livre V, chapitre L.

du plus grand esprit de tolérance, mais il n'existe pas de pays où celui-ci pratique une abstention absolue et complète en matière religieuse (1).

(1) On affirme toujours qu'aux États-Unis d'Amérique, l'abstention est complète. Que ceci n'est pas exact, et que l'État considère souvent un grand nombre de devoirs religieux presque inhérents à la Constitution, on peut le voir clairement dans l'ouvrage de BRYCE : *American Commonwealth*, 2^e édition, volume II, pages 370, 371.

Il serait certainement préférable, sous tous les rapports, que les cultes soient entretenus par leurs adhérents ; mais ce n'est pas toujours possible. Le plus grand mal est que les classes conservatrices considèrent, dans de nombreux pays, le clergé comme l'allié de la gendarmerie, chef et défenseur des institutions établies. Si tous les cultes doivent être respectés, si toutes les manifestations de l'esprit doivent être libres, il n'est rien de plus désastreux que la religion utilisée comme moyen de gouvernement. Le cléricisme d'État mène toujours les peuples à la décadence et aux révolutions. Le fascisme italien, dirigé par des anciens communistes et révolutionnaires, a essayé de s'allier à l'Eglise pour défendre la dictature. Mais cette union ne fait que discréditer l'Eglise et préparer un anticléricisme violent dans le peuple.

Dans les pays où il n'existe qu'une seule église officielle et exclusive, la religion d'État subventionnée par lui devient un véritable danger. En général, là où il existe des religions et des confessions différentes, la lutte entre elles les purifie et les rend meilleures.

MARX (préface à la première édition de *Das Kapital*, Hambourg, 4^e édition, 1890, page VIII), disait : « Le haut clergé anglican par exemple, pardonne plus facilement une attaque contre trente-huit de ses trente-neuf articles de foi, plutôt qu'à un trente-neuvième de ses dimes ». Il y a peut-être là un peu d'exagération, mais rien ne corrompt davantage la religion que les larges gains et les grandes propriétés.

CHAPITRE VII

DÉPENSES POUR LES TRAVAUX PUBLICS

76. L'action de l'État s'est largement développée pour ce qui est des travaux publics : et de même l'action des pouvoirs locaux. D'une part, les nécessités mêmes de la production et des échanges, de l'autre, les nouveaux moyens de traction mécanique ont rendu indispensable l'utilisation de grandes masses de capitaux. L'État a construit directement, ou il a fait construire pour son propre compte, ou bien encore, il a stimulé ou subventionné l'activité privée là où elle n'existait ; il s'est très rarement abstenu. Certains travaux publics ont une utilité tangible, produisant un bénéfice immédiat ou presque immédiat : et c'est pour eux que l'action de l'État est en général le moins nécessaire. Mais il est de nombreux travaux qui, tout en ayant une grande utilité pour la société, ne produisent pas de revenus, ou en produisent en quantité très inférieure au rapport moyen du capital par eux réclaté. Un grand nombre de travaux ont pour effet d'accroître d'une façon indirecte la production, parce qu'ils facilitent les échanges ; mais ils ne seraient jamais exécutés par des sociétés privées à cause de leur faible productivité directe (1).

(1) CHEVALIER écrivait, il y a moins de cinquante ans, que 9/10 de l'humanité ignorait ce que c'est qu'une roue ; cette affirmation serait aujourd'hui très éloignée de la réalité et c'est surtout l'œuvre de l'État qui a rendu possible la transformation qui s'est opérée dans les moyens de communication et les transports. La plupart des travaux publics n'auraient pas pu être accomplis par des initiatives privées : les ports, les canaux, les routes, et même la plupart des chemins de fer où la productivité n'est pas suffisante, auraient été impossibles.

Voir : LEROY-BEAULIEU : *L'État moderne et ses fonctions* ; CAUWES : *Cours d'économie politique*, 3^e édition, Paris, III, livre I ; DUPUIT : *Annales des Ponts et Chaussées*, 1844 à 1849 ; CHRISTOPHLE : *Traité théorique et pratique des travaux publics*, 2^e édition, Paris, 1890 ; DE FOVILLE : *La transformation des moyens de transport et ses conséquences*, etc., Paris, 1889, etc.

Même les grandes entreprises privées pour travaux publics, là où il en existe seraient difficilement nées sans le secours de l'État.

Les voies carrossables n'auraient pas pu être construites si ce n'est par l'État ou les pouvoirs locaux ; des entrepreneurs privés n'auraient pu les construire qu'au prix de certaines conditions et avec des péages élevés, nécessairement vexatoires pour le public. Ainsi les *canaux* pour la navigation intérieure et pour la grande irrigation, les *ports maritimes et lacustres* ; la *systématisation et l'endiguement des fleuves et des torrents*, les grands défrichements agricoles, etc., sont nécessairement des travaux publics d'État ; le caractère même de ces travaux qui servent presque tous à la conservation du territoire national ne laissent pas le moindre doute sur leur nature.

Si même les dépenses pour les travaux publics indiquées plus haut ont pris ou prennent chaque jour une importance croissante, les placements les plus considérables ont été et sont ceux des chemins de fer. Les chemins de fer sont un moyen de transport d'invention récente et il y a en eux trois éléments principaux : la voie, le véhicule et la force motrice, qui sont entièrement différents de ce qu'étaient les anciens systèmes. Le nombre immense des constructions ferroviaires a exercé sur la finance des États du continent européen l'action la plus importante, si l'on excepte les dépenses militaires. Or, un grand nombre d'écrivains contestent toute utilité à l'intervention de l'État en cette matière ou, pour mieux dire (une intervention étant de toute façon nécessaire puisque c'est l'État qui, en définitive doit accorder les concessions et donner le droit d'exproprier les terrains privés que toute ligne doit traverser) ils voudraient que cette intervention fut réduite à sa plus faible expression. Mais il est des chemins de fer d'un caractère stratégique ou militaire et d'autres qui n'ont pas un caractère strictement économique, mais qui servent à ouvrir aux échanges et à la civilisation, des territoires qui, sans eux, resteraient isolés. Il est enfin un certain nombre de chemins de fer dont l'utilité pour la société entière est très grande sans qu'ils représentent un avantage direct appréciable pour les capitaux qui y sont investis. Il est certain qu'il ne faudrait pas abuser de pareils raisonnements (et l'on en a souvent abusé en Italie et en France) : il faut pourtant en faire autant de cas qu'ils le méritent (1).

(1) Sur le caractère de la législation américaine des chemins de fer, législation qui semble constituer une exception ; voir : ADAMS : *The rail roads*

Les plus grandes entreprises et en même temps les plus utiles pour la civilisation ne seraient pas possibles sans l'intervention de l'État : nulle société privée n'eût jamais eu la possibilité de construire pour son propre compte un chemin de fer comme le Transsibérien (1).

L'Angleterre et les États-Unis d'Amérique semblent faire exception à cette tendance ; mais l'Angleterre se trouvait au début du XIX^e siècle dans des conditions absolument particulières en face des autres pays, et l'activité privée pouvait souvent s'y substituer à celle de l'État sans dommage, voire avec profit. Quant aux États-Unis d'Amérique, ils se trouvent toujours dans une situation spéciale, et l'action du gouvernement fédéral et des différents états a tous les jours tendance à se développer, comme du reste, depuis longtemps déjà, l'action de l'État et des pouvoirs locaux en Angleterre s'est elle-même considérablement développée.

Les raisons qui déterminent une action continue et croissante de la part de l'État sont donc multiples, en matière de travaux publics. C'est avant tout la modification survenue dans les dépenses d'établissement des nouveaux moyens de transport, dépenses de plus en plus grandes et souvent inaccessibles aux efforts des particuliers. Il y a ensuite le fait que la concurrence est souvent défavorable et que le monopole se trouve être le système le plus économique. Enfin, les grands moyens de transport doivent avoir, pour pouvoir remplir leur fonction de la meilleure manière possible, une certaine unité et une uniformité dans leur organisation.

Il est certains moyens de transport dont l'État n'a guère de raisons de s'occuper, ou de faire un monopole. La navigation est libre et, comme telle elle est ouverte à tous : les fonctions de l'État se bornent à une surveillance. Pour les routes carrossables et les canaux, l'État et les pouvoirs locaux se chargent de la construction et de l'entretien ; mais les véhicules et les moteurs sont réservés à l'activité privée. Dans les chemins de fer et les

their originy and problems, New-York, 1884 ; A. T. HADLEY : *Rail road transportation*, New-York, 1883 ; L. PAUL-DUBOIS : *Les Chemins de fer aux États-Unis*, Paris, 1896, etc.

(1) Pour évaluer l'importance des dépenses pour les travaux publics dans les budgets modernes, il suffira de dire que l'Italie, de 1862 à 1897-98, a dépensé, d'après un document officiel, 718.000.000 pour les routes carrossables, 437.000.000 pour les ouvrages hydrauliques, 111.000.000 pour les bonifications, et 4.076.000.000 pour les chemins de fer, etc. Au total, la dépense pour les travaux publics a été de 6.031.000.000 et l'Italie n'est pas un des pays qui aient dépensé le plus.

moyens de communication, les éléments techniques sont par contre inséparables. La concurrence y est inadmissible et l'État intervient pour régler directement ou indirectement l'ensemble du service (1). Les reboisements, les grandes œuvres de bonification et d'irrigation, les constructions de voies ferrées, de ports, etc., se rangent dans l'activité normale de l'État, et la plupart des pays ont un ministère spécial des travaux publics.

Pour ce qui est des procédés d'exécution des travaux publics, deux manières sont employées, soit que l'État les entreprenne directement (c'est le cas le moins fréquent), soit qu'il les fasse faire à ferme, par des constructeurs ou des entrepreneurs privés ; cela se passe alors à prix fixe ou à prix variable, et généralement, au moyen d'enchères et d'adjudications publiques. Il est de règle générale dans les pays les mieux organisés, que les travaux, fournitures ou constructions exécutés pour le compte de l'État soient faits publiquement et au moyen du système de la concurrence. On fait une exception à l'adjudication publique lorsqu'il s'agit de petits travaux et de cas évidents d'urgence, etc.

(1) Voir JÈZE : *Régime juridique des marchés des services publics* dans R. D. D. P. 1913, pages 219, ss.

CHAPITRE VIII

LES DÉPENSES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION

77. L'État ne représente pas seulement les intérêts généraux de la nation, mais encore il les représente à perpétuité : il peut seul, par conséquent, prendre l'initiative de projeter et accomplir certains travaux généraux de conservation que nulle activité, nul intérêt privé ne sauraient protéger. La défense du climat, la défense du territoire national de l'action des eaux, les grandes bonifications sont du ressort de l'État. Ainsi la défense des forêts, par exemple, peut même parfois contrecarrer toute une série d'intérêts privés (1) : seul l'État peut la faire, soit en conservant ses forêts, soit en imposant aux particuliers de ne pas faire périr les leurs. L'assèchement d'un étang qui souille une région, ou la bonification d'un terrain marécageux, peuvent difficilement être effectués par des particuliers, surtout s'ils durent plus d'une génération. En accomplissant ces tâches, l'État a un emploi de conservation générale. Certaines richesses naturelles ne se reproduisent pas, ou se reproduisent fort lentement : l'État doit veiller à leur conservation et les défendre dans l'intérêt même de la collectivité.

Cependant, en dehors de cette fonction passive de conservation et de défense, l'État en a beaucoup d'autres : il peut prendre l'initiative réelle de tout ce qui est utile au développement de la production. Les dépenses de cette nature sont partout en très forte recrudescence.

L'agriculture représente encore, pour la plupart des États, le plus grand intérêt et la plus grande industrie ; seuls dans certaines nations, comme l'Angleterre, et dans peu de petits États, les

(1) La conservation d'un vaste domaine forestier et la défense des bois ont été fait avec les plus grands soins par les États allemands. Les pays méridionaux et surtout l'Italie ont souvent détruit leurs forêts par imprévoyance.

intérêts industriels sont prépondérants : presque partout l'agriculture est la plus grande source de production (1).

Ajoutons que, presque tous les États ayant tendance à s'industrialiser, la concurrence des produits industriels devient de plus en plus âpre et que la conservation ainsi que le développement de l'agriculture s'imposent, non seulement comme une nécessité économique, mais comme un grand intérêt démographique. Les dépenses effectuées par l'État pour l'agriculture sont de natures très variées. Elles consistent, en dehors de celles pour la diffusion de l'éducation agricole (enseignement technique supérieur, moyen et pratique) en encouragements de toute espèce. L'État préconise les transformations agraires les plus utiles ; il subventionne ou prime les nouvelles introductions de machines, d'animaux reproducteurs ; il protège le bétail et les plantes des maladies infectieuses les plus dangereuses. Ainsi presque tous les États possèdent-ils des stations expérimentales, des champs d'observation, etc. (2).

Les dépenses pour l'industrie sont également en recrudescence dans presque tous les budgets : elles ne consistent pas seulement à entretenir l'enseignement technique ou à en favoriser l'essor, mais en secours directs de toute espèce. L'État, défend par exemple dans tous les pays, la propriété littéraire et publique en général, non pas simplement la liste des brevets, mais aussi leur spécification : l'Allemagne, l'Angleterre et surtout les États-Unis en font des publications détaillées et importantes. L'État se charge presque partout de la vérification des poids et mesures : il fait bien plus encore, en ce qu'il encourage certaines formes de production, qu'il donne des primes d'exportation, des exemptions d'impôt ou d'autres avantages spéciaux. Ces dépenses réclament une grande prudence et une grande modération : mais on peut dire aussi que les préjugés qui existent à leur égard sont souvent absurdes. Le développement extraordinaire qu'avait assumé l'industrie de la Russie impériale, avait à ce point de vue une très grande importance : l'Allemagne s'était largement et utilement servie du service des primes (3).

(1) Sur l'importance spéciale de l'agriculture comme industrie, voir A. WAGNER : *Agrarstaat und Industrialstaat*, Berlin, 1901.

(2) L'action de l'État a été véritablement extraordinaire en Allemagne et aux États-Unis d'Amérique. Dans ce dernier pays, l'État diffuse jusqu'à des centaines de milliers d'exemplaires de publications jugées des plus utiles pour les agriculteurs.

(3) Nous négligeons à dessein toute bibliographie à ce sujet car elle serait des plus longues. L'Allemagne en était arrivée au point de vendre à l'étranger

Pour un grand nombre d'industries pour lesquelles la protection douanière n'est pas possible, ou ne convient pas, mais qu'il peut être bon d'encourager, parce qu'elles sont susceptibles de diffusion et de développement, l'État accorde des primes. La marine marchande, par exemple, a bénéficié jusqu'à ce jour de fortes primes dans de nombreux pays.

Certaines lignes ne seraient pas mises en œuvre sans primes. Et leur absence nuirait peut-être aux lignes qui sont aujourd'hui productives et qui ne le seraient plus. Certains pays donnent seulement une prime d'exportation afin d'aider les produits nationaux, du moins dans une première phase à conquérir les marchés étrangers. C'est un système dangereux dont l'Allemagne a souvent abusé et qui fait naître une grande défiance.

Les dépenses pour le *commerce* sont de diverse nature ; elles consistent surtout, en dehors de la diffusion de la culture commerciale en une forte connaissance des produits de chaque pays. Les consuls sont de véritables informateurs commerciaux. Les États-Unis surtout donnent à leurs fonctions un caractère essentiellement commercial. La plupart des États ont des offices d'information commerciale, des agents spéciaux ou des attachés commerciaux auprès des ambassades et des légations (1). Dans le commerce international, l'État a des fonctions de défense et de protection. Il est à la fois un grand informateur et un grand défenseur. Le prestige d'un État n'est jamais étranger aux facilités que rencontre son commerce.

Il est du plus grand intérêt pour chaque pays de développer sa production ; et tous les sacrifices consacrés à ce but se trouvent largement compensés. Sans doute l'État peut-il n'avoir sur la production qu'une action indirecte : mais son action peut également être très grande, dans le bon ou dans le mauvais sens. La production des États modernes perd tous les jours un peu plus son caractère individuel : ou pour mieux dire, tout en demeurant sur une base d'activité individuelle, il existe en elle une tendance de plus en plus grandissante vers une plus grande régularité et une discipline plus sévère.

Les grands moyens de relèvement statistique permettent avant tout de connaître avec plus de facilité, les facteurs les plus importants de la production : la statistique des professions, celle des

(avant 1914), à meilleur marché qu'à l'intérieur. Le système du *dumping* est bien connu.

(1) Très importants sont les rapports consulaires publiés par la France, l'Angleterre, l'Allemagne et surtout par les États-Unis.

forces motrices, les statistiques industrielles et commerciales, les statistiques de la production et une partie de celles de la consommation sont désormais un guide sûr. Nous sommes en état de dire pour un grand nombre de pays le chiffre de leur consommation, leur qualité, ce qu'ils produisent à l'intérieur et ce qu'ils se procurent à l'étranger. Ainsi, l'action de l'État devient, elle chaque jour plus ordonnée à mesure que ses connaissances grandissent. S'il n'est pas vrai que la richesse marche vers une concentration croissante, et s'il n'est pas vrai que l'industrie a une tendance croissante à se centraliser, il est hors de doute que la petite industrie devient tributaire de la grande et que celle-ci s'efforce de s'ordonner et de se syndiquer pour éviter les crises et pour garantir leurs propres existences. Même le phénomène des trusts représente souvent une véritable nécessité de la production.

Ainsi, les dépenses pour le développement de la production, tendent sous leurs formes les plus variées à se développer dans tous les budgets modernes, et certaines d'entre elles ont pris déjà une très grande importance.

Pour ces raisons et pour beaucoup d'autres, les dépenses pour l'administration civile que l'on range sous le nom de *bureaucratie* sont en très forte croissance dans les États modernes. Dans la plupart des pays, la bureaucratie prend une importance de plus en plus grande et son autorité ainsi que sa puissance grandissent chaque jour. Etant donné la nature de l'État moderne et l'étendue de son action, seules les formes actuelles de l'administration civile peuvent en permettre le fonctionnement.

CHAPITRE IX

LES DÉPENSES POUR LA LÉGISLATION SOCIALE ET POUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE

78. Ces dépenses ne figuraient presque pas jadis aux budgets des États ; aujourd'hui, par contre, elles n'y figurent pas seulement dans une mesure toujours grandissante, mais elles constituent, dans certains cas, des causes réelles de préoccupation pour l'avenir.

La législation sociale constitue une véritable nécessité des temps modernes : il n'y a plus aujourd'hui face à face des patrons isolés contre des ouvriers isolés ou contre de petits groupements ouvriers ; mais des entrepreneurs, le plus souvent associés entre eux, contre des ouvriers presque toujours associés entre eux. Les exemples ne manquent pas de compagnies de chemins de fer de 50 à 60.000 salariés, de fabriques avec 10.000 ou 20.000 ouvriers ou même davantage. Les conflits assument par conséquent une forme bien plus grave que dans le passé.

Mais du moment où l'État représente les intérêts perpétuels et généraux de la société, il doit à tout prix éviter que les masses travailleuses soient usées avant le temps (travail des enfants), soit par des périodes ou des travaux inopportuns (travail des femmes), soit par des conditions d'insalubrité (hygiène des usines). Ainsi, l'État limite généralement le travail des femmes et des enfants, et il fixe parfois la durée maxima du travail des adultes ; il prescrit les règles d'hygiène pour les usines, où se poursuivent les travaux insalubres ou pour les travaux souterrains, généralement fort pénibles ; il discipline les paiements des salaires de façon à éviter les abus (*truck system*), etc.

Presque tous les pays ont des inspecteurs de fabriques, dont le rôle spécial est de veiller à l'application des lois et des règlements des fabriques (1).

(1) Sur l'état actuel de la législation sociale, voir, à part un très grand nombre d'ouvrages spéciaux, les revues publiées par les différents gouverne-

Certains pays importent, d'autres exportent des hommes : dans une mesure plus ou moins grande, presque tous les pays d'Europe, excepté la France, sont exportateurs d'hommes ; les pays neufs en importent. Or, l'émigration correspond en général aux offres de travail. L'État possède des organismes spéciaux d'information, bureaux pour l'émigration et parfois aussi des bureaux de placement.

Ces nouvelles attributions de l'État déterminent des dépenses importantes : ce ne sont pourtant pas les plus importantes à ce point de vue.

Les classes ouvrières qui vendent leur travail sont généralement soumises à certains risques très graves, *les accidents, la maladie, la vieillesse et la mort*. Même l'ouvrier le plus prévoyant peut, sans qu'il en soit de sa faute ni souvent de celle de l'entrepreneur être happé par une machine et tué ; l'ouvrier le plus habile peut, au bout de plusieurs mois de maladie être réduit à l'indigence et se ranger dans la population assistée. Enfin, la vieillesse est souvent pour les ouvriers une menace plus grande que la mort : il n'est rien de plus triste en effet que la pauvreté obscure des dernières années après toute une vie de labeur. Il est de l'intérêt de la société de pourvoir à ces risques du travail ; c'est aussi parfois un sage calcul. La société moderne ne peut pas éliminer les éléments déchus ; elle doit alors les nourrir au moyen de l'assistance publique. Il est donc bien plus sage d'éviter la déchéance.

D'autre part, nul ne peut espérer que les ouvriers, même avec la plus minutieuse prévoyance, puissent se mettre à l'abri de certains risques qui les menacent. Combien, même parmi les plus heureux, sont en mesure de s'assurer eux-mêmes et à leurs frais contre le risque du travail, contre la maladie, contre la vieillesse, sur la vie ? Sans doute, y a-t-il beaucoup d'entrepreneurs qui, par un esprit libéral, assurent volontairement leurs employés à des sociétés d'assurances privées ; il en est d'autres qui les aident ou qui les secourent. Mais il en est beaucoup qui ne veulent ou qui ne peuvent rien faire de tout cela.

Dès 1883, l'Allemagne avait élevé l'immense édifice de l'assu-

ments : *Bulletin of the department of Labor*, de Washington ; *Revue du Travail*, de Bruxelles ; le *Bulletin de l'Office du Travail*, de Paris ; la *Labor Gazette*, de Londres, etc., consulter en outre l'*Annuaire* publié chaque année par le gouvernement belge ; la législation des pays les plus importants s'y trouve reproduite. Essentielles aussi sont les grandes publications du Bureau du Travail de la Société des Nations.

rance obligatoire pour les ouvriers (1). Les primes d'assurance contre les accidents étaient entièrement à la charge des employeurs, les primes d'assurance contre la maladie étaient pour un tiers à la charge des patrons, et pour deux tiers à la charge des ouvriers ; les primes d'assurance contre la vieillesse et contre l'invalidité étaient pour une moitié à la charge des patrons, pour une autre à la charge des ouvriers. Mais l'État intervenait dans une forte mesure par des subsides accordés aux fonds des assurances dont le fonctionnement était presque entièrement à sa charge, tous les paiements étant effectués par la poste. C'était un immense système d'assurance dont bénéficiaient 18.000.000 d'assurés environ, et, en dépit de ses défauts, il demeure le plus grand effort accompli en faveur des classes ouvrières. Aussi, d'autres pays ont-ils tâché de l'imiter dans une mesure plus ou moins grande.

Dans un grand nombre de pays, l'État s'efforce d'assurer aux travailleurs et aux classes les moins riches la propriété immobilière, au moins sous la forme de leur maison d'habitation : soit en leur accordant des facilités fiscales spéciales ; soit en ayant des fonds spéciaux de prêts à bon marché, etc. Aucun pays n'est parvenu à établir de véritables assurances contre le chômage ; mais ce problème occupe tous les savants et tous les statisticiens.

Presque tous les pays les plus avancés, contrairement à l'opinion (souvent exagérée) de la plupart des économistes ou d'un grand nombre d'entre eux, ont établi la journée de travail de huit heures.

La limitation de la durée du travail, la limitation du travail des femmes et des enfants, les règles hygiéniques du travail et les assurances répondent non seulement à des besoins d'ordre moral, mais aussi et surtout à des besoins d'ordre pratique de la vie sociale. Il n'est pas possible que l'exploitation du travail et la déchéance des forces mêmes de la production laissent un État dans l'indifférence.

L'histoire, a écrit Marshall, est pleine de souvenirs de l'inaptitude au travail causée par l'esclavage, par le servage et par les autres formes d'oppression civile et politique. Les conditions hygiéniques du travail, les habitations salubres pour les ouvriers sont une nécessité de la production même. Le repos est aussi nécessaire au développement d'une population vigoureuse que

(1) Le meilleur résumé de la législation allemande sur les assurances obligatoires se trouve dans le *Special Report Commissioner of Labor* des États-Unis d'Amérique, 1894. La littérature est très vaste à ce sujet.

l'est la nourriture et le logement. L'exploitation du travail et en particulier du travail des enfants diminue la vitalité. La mortalité est encore trop élevée, même dans les pays les plus riches et seule une législation sociale prévoyante peut la réduire considérablement.

C'est pourquoi les budgets modernes ont vu s'accroître considérablement les dépenses pour l'assistance publique : l'initiative individuelle se montre totalement insuffisante sur ce terrain (1). Nombreux sont ceux qui ne peuvent pas travailler, nombreux sont ceux qui ne veulent pas, plus nombreux encore ceux qui voudraient et qui ne peuvent pas. Il existe diverses formes d'indigence auxquelles il s'agit de pourvoir de différentes façons. Il faut qu'une assistance soit fournie à ceux qui ne peuvent pas travailler ; qu'il soit pourvu à ceux qui ne veulent pas, afin que la population vagabonde et mendiante ne devienne pas un danger pour la société. Que l'on s'occupe enfin avec l'intérêt le plus soutenu de ceux qui veulent travailler et qui ne le peuvent pas. Une société qui réalise dans son ensemble les fruits de tout progrès d'économie ne doit pas abandonner ceux qui souvent sont les victimes de la concurrence, des luttes économiques et des crises commerciales. Il faut que l'assistance publique soit attentive à ce qu'elle-même ne devienne pas une cause de dégradation : les hôpitaux, les asiles de pauvres ne doivent pas pousser à l'imprévoyance : qui peut travailler doit être obligé à travailler. L'obligation de l'assistance publique incombe à l'État, à la région, à la commune et cela dans une mesure variable ; il s'agit d'un service public qui assume des formes multiples qu'il faut entourer de toute espèce de soins afin qu'il ne devienne pas une cause néfaste de dispersion de richesse. D'autre part, il faut s'efforcer avec le plus grand soin de ne pas décourager les initiatives individuelles, de ne pas étouffer le sentiment philanthropique des classes riches.

En Allemagne et en Angleterre, l'assistance, en principe, est obligatoire. En Angleterre, le caractère obligatoire remonte à une époque reculée et le statut d'Elisabeth de 1601 se trouve encore à la base de l'ordonnance actuelle. Le mendiant pèlerin n'est pas toléré, mais le pauvre sédentaire doit être entretenu par la paroisse s'il exécute à domicile le travail qui lui est fourni,

(1) Cfr. A. MONNIER : *Histoire de l'assistance dans les temps anciens et modernes*, Paris, 1887 ; FAWCET : *Pauperism, its causes and remedies*, Londres, 1871 ; CHAUSE : *The Better Administration of English poor law*, Londres, 1895 ; *Congrès international d'Assistance publique*, Paris, 1889 ; DOYLE : *Poor laws in foreign countries*, Londres, 1875, etc., etc.

lorsqu'il déclare n'en pas trouver d'autre. En cas de refus de travailler, il y a la *Workhouse* qui sert en même temps d'hospice aux pauvres invalides et de maison de détention pour les pauvres bien portants et oisifs. La *Poor Rate* ou taxe des pauvres, pourvoit en général aux dépenses d'assistance (1).

En Allemagne, l'assistance publique était obligatoire et la charge en incombait aux circonscriptions locales (*Ortsarmenverbände*) qui comportent une ou plusieurs communes (2) ; c'était toute une organisation très ingénieuse qui, sans décourager les initiatives individuelles s'efforçait d'enlever autant que possible à l'assistance obligatoire ce caractère de lourdeur et d'uniformité qu'elle a d'ordinaire. Les pays protestants ont, en général le principe de l'assistance publique obligatoire : les pays catholiques celui de l'assistance libre. Cette différence est d'un caractère purement historique. Au moyen âge c'étaient les congrégations religieuses qui pourvoyaient le plus souvent aux soins des pauvres et des assistés. Dans les pays où la réforme protestante s'implanta, les biens des congrégations allèrent à l'État : ce fut ce dernier qui eut alors à s'occuper de l'assistance publique. Pourtant, en général, certains établissements comme les asiles d'aliénés, les enfants assistés, les soins gratuits aux pauvres, les dépôts de mendicité et les maisons de travail, etc., sont à la charge de l'État et des pouvoirs administratifs locaux.

79. Il s'agit en fin de cette énumération de revenir sur une répartition dont on abuse beaucoup dans la pratique : une répartition fort indéterminée entre les dépenses productives et les dépenses improductives. On a l'habitude de ranger dans les classifications si hâtives des Parlements la plupart des dépenses pour la constitution et les dépenses militaires parmi les dépenses improductives (3). Le malentendu provient peut-être principalement de la vieille théorie de *productivité*, selon laquelle l'État serait un producteur de services publics. Mais cette classification, ou pour mieux dire, ces désignations hâtives n'ont rien qui corresponde à la réalité ni à la science. On peut dire par exemple que les dépenses de guerre d'un pays sont nombreuses ou

(1) A ce sujet, cf. parmi les très nombreux ouvrages : G. NICHOLIS : *History of english poor law*, Londres, 1854 ; PTASCHERBROT : *Das englische Armenwesen*, Leipzig, 1886, etc.

(2) Voir CAUWES : *op. cit.*, vol. III, page 633.

(3) Dans le langage courant, on distingue toujours entre les dépenses *productives* et les dépenses *improductives* ; A. SMITH lui-même faisait ces distinctions (*Wealth of Nations*, livre I, chapitre III), distinction qui est, nous le répétons, fort incertaine et arbitraire.

minimes ; qu'elles sont disproportionnées à ses moyens ou aux fins qu'il doit poursuivre ; mais il n'est jamais possible d'en faire une question de productivité. De même est-il possible de dire que les dépenses consacrées à la construction d'un chemin de fer sont excessives par rapport aux résultats qu'il doit et qu'il peut produire, ou à la fin qu'il se propose. Certains chemins de fer sont aujourd'hui devenus inutiles ; de même que certaines dépenses militaires n'ont eu aucune espèce d'utilité pour qui les a effectuées. La sûreté intérieure et extérieure n'est pas un bien économique et est d'autant moins un bien direct ; mais elle est bien plus qu'un bien *instrumental*, comme diraient les économistes, car elle est la condition de toute production.

Sans doute n'est-il absolument pas vrai que les victoires militaires précèdent les victoires industrielles et commerciales : c'est à partir de ses plus grandes victoires que la décadence de l'Espagne a commencé. Mais il est indéniable que dans les pays modernes la prépondérance commerciale, si même elle n'en dépend pas entièrement, est rendue possible par la suprématie ou du moins par la force politique. D'autre part, on peut dire pour les nations comme pour les individus, que le succès, et par conséquent la prépondérance ne dépendent pas seulement de la quantité de biens matériels qu'ils possèdent : mais que cela dépend de leur esprit d'élévation et de la confiance en eux-mêmes, de leur tranquillité présente et de leur foi dans l'avenir.

CHAPITRE X

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET LES DÉPENSES DES POUVOIRS LOCAUX

80. Il n'est rien de plus variable que les limites entre l'activité de l'État et celle des pouvoirs locaux. Cela vient de ce que ces différences sont le fruit de conditions particulières à chaque pays, de traditions historiques, d'une diversité de conditions. L'Angleterre et la France par exemple ne représentent pas seulement en cette matière deux législations différentes mais deux situations différentes. Certains États sont unitaires, d'autres fédéraux, il existe des unions d'États : il est des pays centralisés et des pays de grande décentralisation. La variété des formes correspond à la variété des conditions.

Ce sont en général des dépenses d'État que celles qui concernent la défense extérieure, la représentation à l'étranger, la justice, les grands moyens de communication et de transport, l'administration des colonies, l'émission de la monnaie et la surveillance des moyens de circulation, etc. Par contre, en général, ce sont les pouvoirs locaux qui portent les dépenses concernant les besoins particuliers de chaque groupement, les voies de communication urbaine, la propreté des villes, l'éclairage, l'eau potable, etc.

En une certaine mesure, certaines dépenses sont faites à la fois par l'État et par les pouvoirs locaux. L'assistance publique par exemple qui était auparavant presque exclusivement subventionnée par les pouvoirs locaux, est exercée, à présent où elle réclame des moyens plus puissants et une coordination plus vaste, à la fois par l'État et par eux. Dans certains pays les dépenses pour l'instruction publique sont faites principalement par l'État (France), dans d'autres, par les pouvoirs locaux (Italie, Angleterre). Il en est de même pour les dépenses concernant l'hygiène, la prévoyance sociale, les cultes, etc. Le principe de l'intérêt général doit déterminer les dépenses de l'État ; celui

de l'intérêt *particulier*, les dépenses des pouvoirs locaux. Certains services exigent un développement identique dans l'État tout entier (la sûreté et la justice, par exemple) ; d'autres sont liés à la vie locale et ont sur celle-ci une influence très grande sinon complète. Tout cela est simple, mais il y a dans la vie de chaque pays des conditions spéciales et des traditions, génératrices de diversités profondes. Un exemple : l'instruction primaire, qui est sans aucun doute un service public, intéresse la nation tout entière, mais il n'en est pas moins vrai que certains États trouvent convenable que l'instruction primaire soit à la charge des pouvoirs locaux, d'autres qu'elle soit à la charge de l'État. Ainsi, en Angleterre, en Italie et presque généralement en Allemagne, l'instruction primaire est-elle à la charge des pouvoirs locaux et assume-t-elle le caractère d'un service local.

La diffusion de la culture est un service d'utilité générale, et pourtant, dans les États les plus cultivés comme l'Allemagne ou l'Angleterre, ce sont les pouvoirs locaux qui s'en occupent. Il n'est pas possible d'affirmer d'une façon absolue que l'État doit s'en occuper, ou que doivent s'en occuper les pouvoirs locaux, et cela en dépit des affirmations légères d'un grand nombre d'auteurs.

Ce sont en général les traditions historiques de chaque pays qui ont le plus d'action sur l'activité variable de l'État et des pouvoirs locaux : il n'est donc pas possible de faire la part logique entre les dépenses d'État et les dépenses locales, en dehors de celles de quelques grandes fonctions. La représentation à l'étranger, la défense militaire et l'administration coloniale sont généralement, par nécessité, des services d'État : par contre la sûreté intérieure et la justice, tout en étant des attributions essentielles de l'État, ne sont presque jamais entièrement à sa charge. Les autres dépenses sont dans presque chaque pays, et dans une mesure variable assumées par l'État ou les pouvoirs locaux. Théoriquement, le principe de l'intérêt général et de l'intérêt particulier indique la division entre les dépenses de l'État et les dépenses locales : dans la pratique une répartition rigide est des plus difficiles et la situation est très différente entre les États unitaires et les États fédéraux, entre les États ayant, comme la France, des traditions historiques unitaires et centralisatrices et les États où un grand développement de la vie locale existe depuis très longtemps.

Les dépenses des pouvoirs locaux sont proportionnellement les moins considérables en France et en Italie, les plus grandes en Angleterre.

Elles sont très élevées dans les pays fédéraux (États-Unis d'Amérique, Allemagne, Suisse, etc.), en Angleterre, ainsi que dans les Pays scandinaves.

Les États fédéraux, comme les États-Unis d'Amérique et l'Allemagne, présentent un grand développement des dépenses d'État parce que, en dehors du Gouvernement fédéral, il y a le gouvernement des différents États, dont l'action est surtout économique et très peu politique.

NOTE. Il existait donc, il y a environ vingt ans, de profondes différences

	Dépenses centrales	Dépenses locales	Dépenses des pouvoirs locaux pour cent des dépenses de l'Etat
Italie 1902-1903, Etat et pouvoirs locaux (millions de livres).....	1.695	695	41 %
Angleterre 1898-99 (millions de li- vres sterling)	108	91	84 %
Suède, 1897, Communes, 1898, Etat (millions de couronnes)...	126	78	71 %
Allemagne 1900 (millions de francs) Etat fédéral et Etats communs	7.243	835	13 %
France, Etat 1901, Départements, 1899, Communes 1900 (en mil- lions de francs).....	3.554	761	21 %
Belgique, 1899 (en millions de francs)	578	193	33 %

Au cours des dernières années, ces proportions se sont quelque peu modifiées.

A la veille de la guerre, les dépenses des pouvoirs locaux avaient tendance, en Angleterre à rattraper celles de l'Etat. Après la guerre, les dépenses locales ont beaucoup augmenté, mais les dépenses de l'Etat se sont accrues elles aussi.

En 1921, les dépenses locales de l'Angleterre et du Pays de Galles étaient de 437.000.000 de livres sterling, et celles de l'Ecosse de 41.000.000 de livres sterling.

En 1922-23, les dépenses de l'Angleterre et du Pays de Galles étaient descendues pour les pouvoirs locaux à 418.000.000 de livres sterling (*Statistical abstract for the United Kingdom, 1924*).

En Italie, les dépenses des provinces, de 206.000.000 en 1913, étaient montées à 815.000.000 de livres en 1922 (*Documenti sulla condizione finanziaria dell'Italia, Rome, 1923*).

Il n'existe pas de statistique récente pour les communes. En 1912, les dépenses des communes étaient de 939.000.000 de livres ; mais en 1923, les

simples dépenses de 13 communes avec une population supérieure à 100.000 habitants se montaient à 1.215.000.000 de livres.

En France, les dépenses des départements se sont élevées, de 614.000.000 de francs en 1913 à 2.202.000.000 en 1922 et celles des communes de 1.039.000.000 en 1913 à 6.804.000.000 en 1920 (*Annuaire statistique, 1926*).

Les proportions entre les dépenses de l'État et celles des pouvoirs locaux n'ont pas subi de changements notables.

A ce sujet, cf. les études détaillées de la *Royal Commission on local taxation. Memoranda chiefly relating to the classification and incidence on imperial and local taxes* : Londres, 1899, voir également : BASTABLE : *Finance*, livre I, chap. VII ; GOONOW : *Local government in Prussia* dans *Political science Quarterly*, IV, 648-666 ; DE PARIEU : *Principes de science politique*, chap. VII.

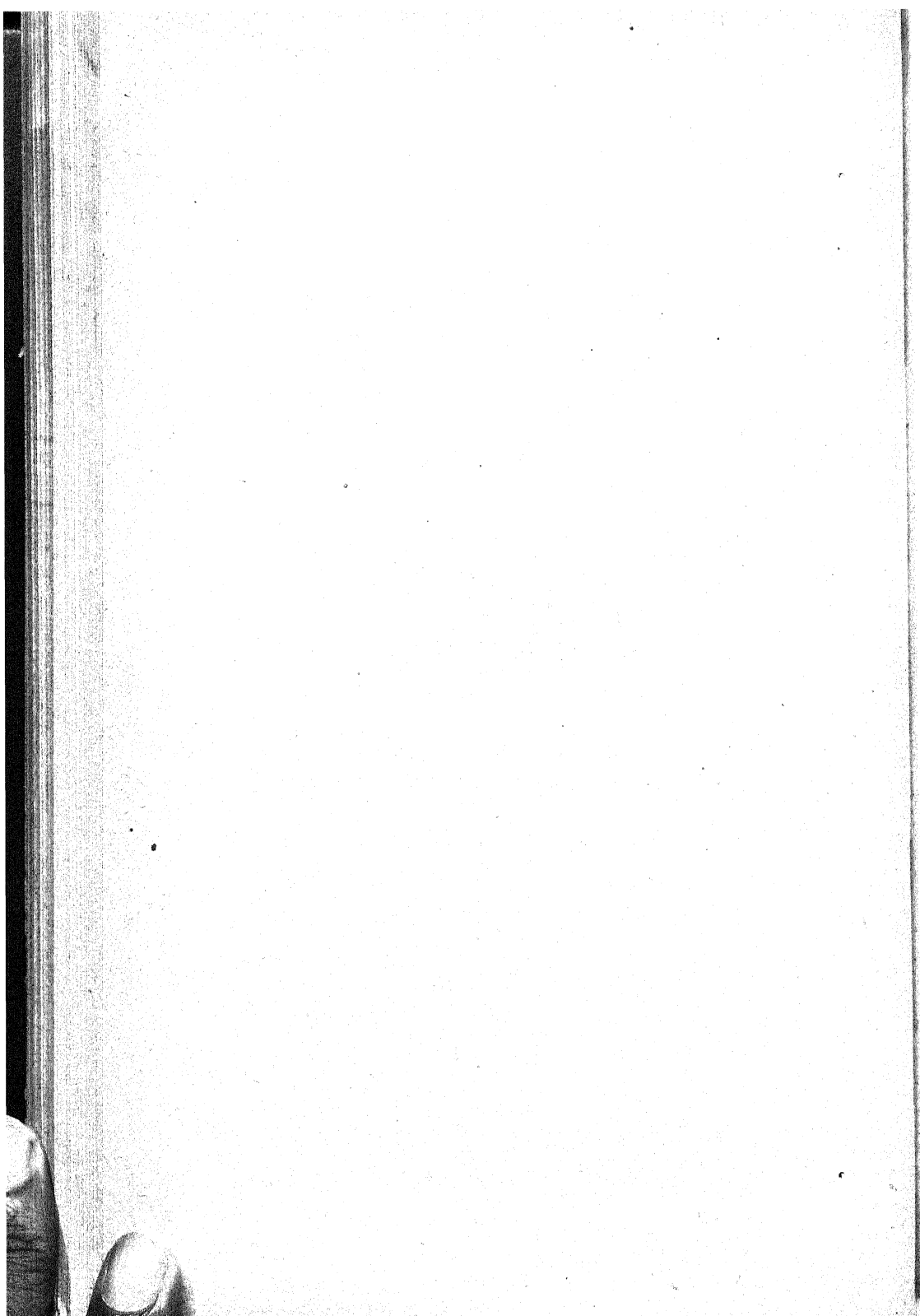
Le tableau ci-dessous fournit les données relatives à l'imposition locale, dont les chiffres ont été recueillis par la Société des Nations, toutes les fois qu'il a été possible de se les procurer.

Pays et unité monétaire	Exercice financier	Imposition (en millions)		
		De l'État	Des autorités locales	De l'État et des autorités locales
Allemagne (mark)	1913-14	2.109,9	1.968,8	5.078,7
	1924-25	7.321,6	—	—
	1927-28	7.480	—	—
Belgique (franc)	1913	317,7	150	467,7
	1926	4.363,6	—	—
Danemark (krone)	1913-14	103,6	74,9	178,5
	1922-23	400,7	299,8	700,5
	1926-27	423,8	—	—
France (franc)	1913	4.135	1.039	5.194
	1923	21.883	3.993	25.876
	1924	26.300	—	30.293
	1925	28.056	—	—
	1926	42.350	5.450	47.800
Grande-Bretagne (sterling).	1913-14	164,1	92,7	256,8
	1922-23	774,7	176,5	951,2
	1923-24	718,1	161,6	879,7
	1924-25	689,7	159,9	849,6
	1926-27	691,2	—	—
Italie (lire)	1913-14	1.939,7	—	—
	1924-25	15.801,3	4.000	19.800,3
	1926-27	15.590,0	—	—
Suisse (franc)	1913	84,1	194,4	278,5
	1924	271,3	475	746,3
	1927	288,3	—	—
Suède (krone)	1913	181,5	139,1	320,6
	1922	538	557	1.095
	1923	509	411	920
	1926-27	502	—	—

Pays et unité monétaire	Exercice financier	Imposition (en millions)		
		De l'État	Des autorités locales	De l'État et des autorités locales
Norvège (krone)	1913-14	90	59	149
	1922-23	295	348	643
	1924-25	331	319	650
	1926-27	316	—	—
Japon (yen)	1913-14	369,5	178,5	548
	1923-24	943,9	500,4	1.444,3
	1926-27	1.048,6	—	—
Inde anglaise (roupie).....	1913-14	71,7	772,5	844,2
	1922-23	116,3	1.353	1.469,3
États-Unis d'Amér. (dollars)	1913-14	682	1.547,2	2.229,2
	1922-23	3.204,1	3.145	6.349,1
	1926-27	3.305,8	—	—

LIVRE II

LES REVENUS ORDINAIRES DE L'ÉTAT



PREMIÈRE PARTIE

LE DOMAINE ET LES TAXES

CHAPITRE PREMIER

LE DOMAINE FISCAL

81. Les revenus ordinaires de l'État sont, comme il a été dit, originels ou dérivés : les revenus domaniaux se rangent parmi les premiers. Dans chaque pays l'État possède une somme considérable de biens, un vaste domaine à administrer, domaine d'où il tire son revenu et qu'il administre comme n'importe quel particulier : ce domaine constitue le *domaine fiscal ou privé* (1). Mais, différant en cela des citoyens particuliers, l'État possède, pour des raisons d'utilité publique, un grand nombre de biens d'où il ne tire pas de revenus et d'où il ne se propose même pas d'en tirer ; des moyens de communication, des institutions de culture, etc., sont des biens qui, au lieu de procurer des bénéfices à l'État lui causent souvent de grosses dépenses : cet ensemble de biens, c'est le *domaine public*.

On a coutume de dire que la différence entre le domaine public et le domaine privé ne réside pas seulement dans leur destination mais dans leur nature : le domaine public est imprescriptible, inaliénable, ne produit pas de revenus et les citoyens en jouissent *uti singuli* ; le domaine privé est prescriptible, aliénable, produit presque toujours des revenus et les citoyens en jouissent *uti universi*. Cette différence n'est pas rigoureusement scientifique, ni toujours vraie pour ce qui est des termes. La différence fondamentale a cependant un caractère économique. Les biens patrimoniaux ou du domaine privé de l'État ne sont pas des biens

(1) Domaine, d'après ROSCHER, vient de *doma*, mot qui exprimait à l'origine, en bas-latin, l'*ager prædialis* : en effet le domaine (*demanium*) était surtout constitué par des biens territoriaux.

directs, bien qu'ils contribuent aux revenus de l'État et à la production des services publics : ils sont par conséquent des biens instrumentaux. Les biens du domaine public sont des moyens immédiats pour la satisfaction des besoins des citoyens ; ce sont des biens directs ; en d'autres termes ce sont des biens de consommation et non de production. Les attributions qui en découlent sont la conséquence de ce phénomène.

L'inaliénabilité doit être prise simplement dans un sens relatif. Si celle-ci est un obstacle à tous les actes susceptibles de menacer la destination de l'objet du domaine public, elle ne peut être un obstacle pour les actes qui ne lui nuisent pas. Ainsi, par le fait même que le domaine public est hors commerce, il est inaliénable ; mais cette inaliénabilité ne dure qu'autant que le bien domanial conserve son caractère d'utilité publique. S'il perd ce caractère, il peut être aliéné dans les modalités et les formes prévues par les lois. Ainsi, lorsqu'une rue n'a plus de raison d'être, elle peut cesser de faire partie du domaine public : elle peut être aliénée.

On dit que les biens de domaine privé sont productifs et que ceux du domaine public sont improductifs. Il faut comprendre cela aussi, dans un sens des plus limités. Il est certain qu'un pont construit par l'État pour le passage d'un fleuve appartient au domaine public : il ne rend rien à l'État et il est inaliénable de par sa nature. En outre les citoyens en jouissent *uti singuli*, et en jouissent surtout ceux d'une zone déterminée. Une forêt possédée par l'État fait partie de son patrimoine, c'est-à-dire de son domaine privé : l'État en tire un revenu et peut l'aliéner s'il le juge convenable. En outre les citoyens en jouissent *uti universi*, en ce sens que le revenu de la forêt vient grandir la masse des revenus et qu'il est destiné par là-même à pourvoir aux besoins collectifs. Mais il n'est pas possible de dire d'une manière absolue que le domaine public soit improductif et que le domaine privé soit productif. Sans doute un musée appartient-il au domaine public : cela n'empêche pas le gouvernement d'en tirer un revenu en imposant une taxe d'entrée. Une rue est un domaine public : l'État peut tirer de la vente des arbres qui la bordent un certain revenu. Une forêt est au contraire un domaine privé qui peut ne rien rapporter ; elle peut même être passive et néanmoins l'État peut avoir intérêt à la conserver.

La différence entre le domaine public ou le domaine privé semble claire : pourtant il est souvent très difficile, dans la pratique, de faire la distinction. Au fond, le domaine public est constitué par l'ensemble du bien public dont les citoyens ont la jouissance

directe : le domaine privé est constitué par les biens qui assurent un revenu et qui, par conséquent, sont d'utilité médiate.

Plus que partout ailleurs, le fondement de toute distinction réside dans la nature économique des biens. Parfois un même bien peut avoir les deux attributions. Un port commercial est un bien de domaine public ; mais, si les navires qui y entrent payent un tant pour cent par tonne ou par voyageur, il y a un bénéfice qui serait particulier aux biens patrimoniaux. Il en est ainsi d'un pont sur lequel l'État ou une commune établit un péage. L'inaliénabilité n'est pas, comme nous l'avons vu, un caractère essentiel du domaine public : ou du moins, il ne faut pas comprendre ce mot dans un sens trop large. Rien n'empêche que, pour des raisons de convenance économique un bien de domaine public soit aliéné. On peut dire la même chose de la seconde attribution, selon laquelle le domaine public est improductif.

Excepté le domaine public et le domaine privé, il existe une forme intermédiaire qui constitue un véritable domaine *semi-public*, participant de l'un comme de l'autre. Telles sont toutes les grandes entreprises créées en vue d'un intérêt public indépendamment de toute idée de gain, mais qui néanmoins réussissent à produire des revenus financiers souvent fort importants, par exemple dans le cas des chemins de fer.

De nombreux juristes soutiennent que dans les biens de domaine public il n'y a pas, pour l'État, de véritable propriété ; mais l'idée que les biens de domaine public soient une véritable propriété collective en vue de fins d'utilité générale est infiniment plus acceptable. La distinction entre le domaine public et le domaine privé est donc fondée sur l'existence du bien servant soit médiatement, soit immédiatement à la satisfaction des besoins des citoyens. L'utilité qui découle du domaine privé est une utilité directe : l'utilité qui découle du domaine public est indirecte et dépend de l'emploi que l'on fait d'un tel bien. Or, il peut arriver et il arrive en réalité qu'un même bien ait en même temps une utilité directe et indirecte, qu'il ait donc à la fois le caractère de domaine privé et de domaine public. Un musée est construit pour des fins de culture de même qu'une rue est construite pour faciliter les communications ; mais si, dans le premier, les entrées sont payantes, le bénéfice qu'on en retire finit par donner à cette institution publique le caractère d'un bien patrimonial. La nature des différents biens en détermine les différents usages et c'est dans ces emplois divers que réside la différence essentielle entre le domaine public et le domaine privé. Si la nature

des biens vient à changer parce que les besoins changent, le domaine privé devient lui aussi privé, ou vice-versa. Dans certains cas, la destination d'utilisation publique est déterminée par la nature même des biens ; dans d'autres, elle est volontaire et imposée par les lois. Mais au fond, la différence des deux formes de domaine a toujours sa base dans l'utilisation des différents biens. Si des fortifications militaires qui sont de domaine public deviennent inutiles en vue de la fin qui les avait fait naître, elles peuvent parfaitement être mises en location comme maisons d'habitation et passer au domaine privé (1).

Les juristes se sont longuement occupés de la distinction entre le domaine public et le domaine privé ou biens patrimoniaux. Ils font, en général, reposer cette différence sur les critères suivants :

a) La distinction se base sur le concept de souveraineté. Sont biens de domaine ceux que l'État possède à titre de souveraineté. Sont biens patrimoniaux ceux qu'il possède à titre de propriété privée. C'est là le concept dont se sont inspirées la plupart des législations ;

b) Le domaine public et le domaine privé constituent deux propriétés de l'État assez semblables en substance. L'utilisation publique est un principe distinct, qui aboutit à des conséquences juridiques différentes de celles qui découlent de la condition générale de domaine privé de toutes les autres catégories de biens. Les biens de l'État restent de domaine privé aussi longtemps qu'ils correspondent à des intérêts économiques de recettes. Ils deviennent de domaine public lorsque l'utilisation publique s'y superpose (Windscheid, Gierke, Waechter, etc.) ;

c) Le domaine public est constitué par les biens, *res publicæ*, dont la destination a une fin collective immanente, intrinsèque et non rémissible (Otto Mayer) ;

d) La propriété des personnes juridiques de droit public a pour objet l'État ou quelque corporation ayant un caractère de droit privé et constitue un véritable patrimoine. Le domaine

(1) On trouve de nombreux ouvrages à ce sujet : RANELLETTI : *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, Turin, 1897-99 et *Della formazione e cessazione della demanialità*, Turin, 1899 ; LEROY-BEAULIEU : *op. cit.*, vol. I ; PERSICO : *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, pages 13-21, ss. ; PROUDHON : *Traité du domaine public*, Bruxelles, 1835 ; RICCA SALERNO : *op. cit.*, titre I, chap. I ; MEUCCI : *Istituzioni di diritto amministrativo*, Turin, 1902, 3^e éd. ; RIMPLER : Article *Domänen* dans l'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Iéna, 1891 ; MAYER : *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1896, vol. II, parag. 35 et vol. III, pages 71-81 ; DE BERNARDI : *Il demanio patrimoniale*, Città di Castello, 1907, etc.

public constitue, par contre, plus qu'une propriété, un droit collectif dont l'objet n'est plus l'État, mais la collectivité, c'est-à-dire au sens propre la Société (Ihering) (1).

Le domaine patrimonial de l'État assume un certain nombre de formes qui peuvent être réduites au domaine immobilier, au domaine industriel et au domaine commercial. Le *domaine immobilier* comprend les terres, les forêts, les mines, les eaux pour l'irrigation et pour la force motrice avec tous les droits qui s'y rattachent, etc. Au *domaine industriel* appartiennent les fabriques, les usines qui travaillent pour des raisons militaires ou artistiques (vases, tapisseries, porcelaines, etc.), les produits dont la valeur est artistique ou traditionnelle et que l'on ne veut généralement pas laisser tomber en déchéance. Le *domaine commercial* comprend l'exploitation des produits forestiers, miniers, manufacturés et l'exercice d'opérations bancaires. Même là où l'État n'exerce pas le crédit, il participe presque toujours aux bénéfices des banques d'émission. En Italie, il existe un Institut national des assurances à vie. Dans presque tous les États, il y a des caisses d'épargne postales.

Les proportions entre le domaine public et le domaine fiscal se sont forcément modifiées. Jusqu'à ces derniers siècles, l'État tirait la majorité de ses revenus des biens patrimoniaux ; bois, terres, domaines fonciers de toute nature. Le domaine public était au contraire bien inférieur alors à ce qu'il est aujourd'hui. La raison principale de ce phénomène se trouve dans l'abolition de la féodalité. Dans le système féodal, le suzerain, premier d'entre les barons était à la fois le plus grand feudataire (2). Aujourd'hui l'accroissement de la population, en déterminant la fin de l'économie féodale a produit les formes actuelles de propriété, parce qu'il n'était plus possible de pourvoir à des besoins nouveaux au moyen des formes de production anciennes.

En 1685 encore, tous les impôts, en Angleterre, rapportaient d'après Macaulay, 1.400.000 livres sterling à l'État : environ 35.000.000 de francs. A ce moment-là, les revenus du domaine privé pouvaient avoir une importance prépondérante : aujourd'hui, avec les énormes budgets modernes, les revenus patrimo-

(1) Voir WINSCHIED : *Pandekten*, livre III, page 146 ; TANGORRA : *op. cit.*, page 301 ; PROUDHON : *Traité du domaine public*, Paris, 1836 ; WODOX : *Traité des choses publiques*, Paris, 1873, etc., etc.

(2) Le *Domesday book* anglais de 1086 mentionne 1422 *manors* appartenant à la couronne sans compter les fermes et les terres du Middlesex, du Stropshire et du Rutland. STEPHEN DOWELL : *A history of taxation and taxes in England*, London, 1884, première partie, page 16.

niaux ne représentent qu'un seul des revenus et, du moins pour la plupart des États, ce n'est pas le plus important.

La quantité de biens de domaine privé qui était très grande en Angleterre y est infime aujourd'hui. En France et en Italie, la diminution des biens patrimoniaux a été constante pendant de nombreuses années : il y a peu de temps que naissent et se développent de nouvelles formes de domaines (1).

82. Ce phénomène ne se présente pas toujours de la même manière et on ne le rencontre pas dans tous les États. D'après un calcul peu antérieur à la guerre, le domaine et les entreprises industrielles représentaient dans tous les États allemands un peu moins de la moitié de la totalité des revenus.

Le fait de certains pays neufs, comme le Chili, est significatif ; ces pays, sans créer de grosses entreprises domaniales arrivent à imposer l'exportation d'un produit qu'ils pourraient monopoliser. Ainsi le Chili tire-t-il la plupart de ses ressources financières, presque la moitié, de l'exportation du nitrate.

Les écrivains financiers parlent presque toujours de la diminution du domaine privé comme d'un phénomène spontané ou nécessaire. Nous doutons fort de ces affirmations : et nos raisons d'en douter sont multiples. Assurément certaines formes de domaine privé sont en voie de diminution. Mais il est très probable que dans l'avenir il y aura d'autres formes de domaine privé qui n'étaient même pas prévues dans le passé : et rien ne nous dit que ces formes nouvelles n'aient pas le plus grand développement.

Ici, comme partout ailleurs, certaines choses tombent, d'autres se transforment, d'autres naissent. Jadis, le domaine foncier était le principal élément de la finance des anciennes dynasties : à la fin du XVI^e siècle, Bodin écrivait que de tous les revenus publics, le plus juste et le plus certain était celui du domaine

(1) « Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord sont certainement, de toutes les nations civilisées, celles dont le domaine est le plus étendu. Quand ce pays s'est détaché de l'Angleterre, beaucoup parmi les 13 États qui constituaient alors l'Union, possédaient en dehors de leurs propres limites de grandes étendues de terre ; mais la Fédération les a poussés à se dessaisir de tous ces immeubles ; plus tard, à la suite de traités et de conquêtes, le domaine n'a pas cessé de s'accroître dans des fortes proportions. Il en est résulté un domaine foncier qui dépasse encore de beaucoup tous les domaines des États européens ». PIENSON : *Les revenus de l'Etat*, part. I, chap. II ; MAC SAY : *The populist movement*, vol. I, num. 3 des *Economic Studies of the American Association*, page 132, où l'on renvoie à un livre de DONALDSON : *The public domain ; its history*.

foncier (1). Adam Smith a écrit des pages éloquentes contre les terres publiques, mal cultivées, mal administrées et très peu productives (2). En dépit des défenses chaleureuses que certains théoriciens allemands ont faites du domaine foncier (3), la plupart des États, la France, l'Angleterre, la Prusse, la Bavière, l'Autriche, ont vendu peu à peu toutes leurs terres. De sorte qu'aujourd'hui le domaine foncier n'a plus aucune importance. Toute forme communiste a tendance à réduire la production et à la limiter : seul l'intérêt individuel plie d'une façon durable les hommes à la rude discipline du travail.

Le domaine forestier actuel a et doit avoir avant tout une importance à la fois très différente et bien plus grande.

Pour ce qui est des forêts, l'administration en est relativement simple. L'État, dans ce cas, exige facilement ses revenus ; et il peut tirer avantage de la rente foncière découlant de l'accroissement de la population. Le capital d'exercice dans l'industrie forestière est généralement assez faible même lorsqu'il s'agit de superficies très vastes. L'industrie forestière peut être améliorée d'une manière des plus limitées : sa productivité se heurte à des obstacles naturels. Si l'industrie forestière est très limitée dans son rendement, elle ne saurait être portée à sa plus grande productivité si ce n'est par ceux qui ont la possibilité d'attendre : une taille prématurée ou trop abondante n'absorbe pas seulement le revenu mais entame profondément le capital. Ainsi l'État se trouve-t-il naturellement être le propriétaire de forêts le plus adapté et le meilleur. La fonction des forêts étant d'autre part très importante, aussi bien au point de vue climatérique, hydrologique et géologique (et sous peu aussi, par conséquent, au point de vue de la conservation de la force représentée par les chutes d'eau qui s'y transforment en électricité), presque tous les pays se sont efforcés ou s'efforcent maintenant de développer leur domaine forestier ou de créer des sociétés pour la protection des forêts, afin d'empêcher les déboisements néfastes. Les forêts sont, pour qui est en mesure d'attendre longtemps et qui sache les cultiver, une des industries les plus lucratives, dans les conditions actuelles de la production : elles sont fructueuses avant tout pour ceux qui peuvent les exploiter de façon à ce qu'elles

(1) BODIN : *Les Six livres de la République*, VI, 2.

(2) SMITH : *Wealth of Nations*, livre V, chap. II.

(3) Sur la question des domaines fonciers, voir RAU : *Finanzwissenschaft*, éd. 1864, parag. 94 et s. ; WAGNER : *Finanzwissenschaft*, I, parag. 219 et 220 ; EHEBERG : *Finanzwissenschaft*, 10^e éd., pages 80 et ss.

se renouvellent périodiquement. En Italie, la vente inconsidérée effectuée par l'État a causé un mal immense.

Les considérations pour lesquelles il est généralement admis que l'État doit avoir un grand domaine forestier sont évidentes. Avant tout c'est sa durée : la vie humaine est courte, la vie de l'État n'a pas de limite. Même les hommes les plus âgés arrivent difficilement à jouir longtemps de la taille de forêts plantées dans leur jeunesse. Et si c'est même possible pour de bons taillis, ce n'est pas possible pour les essences forestières les plus importantes. La gestion forestière est simple ; il n'y a pas là d'innovations techniques importantes. Administration signifie principalement pour les forêts défense et protection. Grâce à l'administration que peut avoir le domaine forestier de l'État et qu'une propriété de bois privée ne peut pas avoir, celle-ci est moins coûteuse et les frais en sont par conséquent plus réduits. En outre, l'État était en mesure de faire des tailles plus rationnelles, les produits sont pour lui plus importants que pour les particuliers.

Pour ces raisons, il est également évident que les pouvoirs locaux n'ont pas les mêmes aptitudes ni la même capacité que l'État et le domaine forestier local, s'il présente de meilleures conditions que la propriété forestière privée, n'offre pas les avantages du domaine de l'État.

Jadis, les États s'adonnèrent à un déboisement inconsidéré. Souvent le produit de la vente des forêts servait à réparer des désastres politiques, comme en France, en 1814, après la chute de l'Empire ; en 1830, après la révolution de juillet ; en 1848, après la révolution de cette année-là. Entre 1814 et 1868, on a vendu, en France 352.000 hectares des meilleures forêts et l'État n'en a tiré que 300.000.000 de francs. Jusqu'en 1820 la Prusse a vendu : l'Autriche également, la Bavière de même : la forêt était un moyen facile de faire de l'argent. Aujourd'hui on ne vend plus : on reboise, au contraire ; à la période de la dissipation succède celle de la préoccupation.

Il est des pays dont le domaine forestier est très étendu et contribue, dans une mesure très importante, aux revenus publics. Ce sont surtout les pays germaniques. La Prusse avait, avant la guerre, un domaine forestier de 2.760.000 hectares ; la Bavière a 852.000 hectares de forêts d'État ; le Wurtemberg a 187.000 hectares de bois ; la Saxe en a 169.000 hectares. La Hongrie avait, avant la guerre, un domaine forestier de 1.160.000 hectares et l'Autriche de 717.000 hectares. Tous ces pays se préoccupent de la conservation de leurs forêts ; et

ce ne sont pas seulement les vieux pays qui s'en soucient, mais aussi les pays neufs. Les États-Unis, en effet, ont constitué une réserve forestière nationale comprenant 8.680.206 acres de forêts auxquels il n'est pas permis de toucher. Le problème de la conservation du domaine forestier se trouve ainsi être l'un des plus inquiétants à l'heure actuelle (1).

Les mines sont par contre bien plus difficiles à administrer, les progrès de la technique étant, en ce qui les concerne, continus et nombreux. Aussi longtemps que leur exploitation était superficielle, on pouvait la faire avec de minces difficultés ; mais depuis que l'extraction du minéral est devenue plus profonde et plus difficile, les difficultés se sont fortement accrues elles aussi. Ce sont toujours les États allemands dont le domaine minier est le plus important, qui en tirent les revenus les plus importants. L'Empire allemand possède une centaine de mines de charbon et de fer, à part celles de minéraux moins importants.

83. Jusqu'à ces derniers temps, toutes les industries ont été fabriquées exclusivement de fer et alimentées de charbon ; le charbon a été la nourriture des machines, la vapeur la grande force motrice. Mais depuis quelques années une force nouvelle immense s'est révélée et a bouleversé le monde par ses applications : l'électricité. Produite ou pouvant être produite sans consommation de matière première, par la chute des eaux, on peut la transmettre à de grandes distances. L'électricité se plie

(1) Quant aux terres cultivées, la question a été traitée largement par A. WAGNER : *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1877, 1^{re} partie, pages 370 et s. Dans une contrée de grande propriété foncière, écrit-il, l'aliénation du domaine peut contribuer à la formation ou à l'extension d'une classe de paysans propriétaires. Dans une contrée de propriété morcelée, la conservation du domaine peut justement, si on l'affirme en gros, faire comprendre les inconvénients du morcellement. En second lieu, il n'est pas certain, dans tous les cas, que les intérêts financiers de l'État prescrivent la vente des biens domaniaux. Leur aliénation, dans un pays pourvu de voies de communication défectueuses, serait une faute impardonnable ; dès que cette région sera sillonnée de chemins de fer et de canaux, on peut être tout à fait sûr que la valeur du sol augmentera dans des proportions considérables. Bien plus, comme les chances d'accroissement des valeurs, à la longue, sont supérieures aux probabilités de baisse ou de stagnation, le fardeau de la preuve incombe toujours à celui qui en conseille la vente. Il doit pouvoir produire des raisons puissantes et indiquer des avantages tout à fait évidents, pour faire admettre que l'on renonce à une propriété qui, le chiffre de la population continuant à augmenter, peut, quelque temps après, être pour le Trésor une source de revenus bien plus importante.

à tout : elle peut fournir 50.000 chevaux à une aciérie et mettre en mouvement les mécanismes les plus puissants ; elle peut d'autre part fournir un seizième de HP à une petite industrie domestique ; elle peut mettre en marche de grandes locomotives et se transformer en lumière dans une minuscule bougie.

Or, certains pays d'Europe possèdent de grandes masses d'énergie hydraulique ; l'Italie, la France, la Suisse, la Suède et la Norvège en possèdent dans la plus forte mesure. L'Italie, proportionnellement à son territoire, en a plus que tous les autres grands pays : puisqu'avec un territoire représentant environ trois cinquièmes de la France, elle a des forces hydrauliques au moins égales et qu'elles présentent un très grand avantage c'est que ces forces sont distribuées sur presque tout le territoire national et qu'elles ne sont pas seulement concentrées dans une ou deux zones. Ainsi, cependant que l'Italie a été et est très pauvre en charbon, elle est très riche en force hydraulique. Environ 5.000.000 d'énergie hydraulique attendent pour être utilisés et plus de 6.000.000 de chevaux pourront être utilisés et produits en tout, au moyen de grands travaux de dérivation. C'est une force immense et grandiose si l'on pense que l'Italie tire de ses chaudières à vapeur dans les industries, dans l'agriculture et dans les chemins de fer, à peine 1.000.000 de chevaux et que, pour se procurer le charbon destiné à les produire elle dépensait avant la guerre de 150 à 200.000.000, et qu'elle dépenserait infiniment plus, même en revenant au prix d'avant-guerre si elle ne pouvait pas se passer de charbon. Or, à raison de 1.000 livres par cheval, l'utilisation d'un million de chevaux-vapeur ne reviendrait qu'à 1.000.000.000 de livres.

1.000.000.000 à 5 % ne représente que 50.000.000 par an ; or, l'Italie dépensait à l'étranger 150 à 200.000.000 pour se procurer une force inférieure à celle qu'elle aurait eue en dépensant à l'intérieur 50.000.000 par an. Mais les grands cours d'eau sont une propriété collective : nul ne peut mettre en doute que les fleuves, les torrents et les lacs forment cette vaste masse d'eaux publiques appartenant à l'État. Si les chutes d'eau sont une propriété collective, les grandes forces qu'elles produisent et qui représentent une richesse égale ou supérieure à celle développée par les plus grandes mines de charbon, sont indubitablement la propriété de la nation tout entière. C'est un problème qui se présente sous une forme entièrement neuve et que l'Italie, plus que tous les autres pays, a le devoir d'affronter et de résoudre ; il ne saurait être résolu sans que l'on tienne compte des formes nouvelles sous lesquelles il se présente.

La domanialisation et la nationalisation de la force hydraulique se présentent sous un aspect très différent de la nationalisation des mines de charbon : et c'est le tort d'un grand nombre de gens que de confondre ces deux problèmes de nature si différente. L'administration d'une mine demande des moyens techniques très avancés ; elle varie toujours ; c'est une véritable *industrie* dans ce sens que, sous le régime de la concurrence, le prix ne peut pas être déterminé d'avance. Dans une mine, le travail quotidien de production ne s'arrête jamais : au contraire, il devient de plus en plus difficile, puisque l'on est obligé de descendre toujours à des profondeurs plus grandes. Au contraire, la quantité d'énergie pouvant être produite par les chutes d'eau est connue d'avance : les façons de se l'approprier changent peu, d'autre part, et c'est là la différence essentielle : une fois effectuées les installations pour la production et le transport de l'énergie, il ne reste plus qu'à les exploiter : ce qui revient à une simple œuvre de surveillance et d'administration. Ajoutons que dans la nationalisation des énergies hydrauliques, l'État ne nuit à aucune activité industrielle en ce qu'il n'exerce ni ne protège l'industrie : il fournit la force comme il peut fournir une route, c'est-à-dire en tant que moyen.

Actuellement la législation des eaux publiques est encore incertaine, mais puisqu'il n'est pas douteux que la substitution de l'électricité à la vapeur soit continue, il arrivera qu'un jour l'électricité devra, en grande partie la remplacer. Le jour où le charbon (lorsque sera passé l'ère des prix de guerre) se vendra sur la Méditerranée à 50 francs la tonne et que l'État italien sera le propriétaire d'immenses installations hydro-électriques, il pourra tirer la plupart de ses revenus domaniaux de cette très nouvelle forme de domaine. En effet, le jour où il serait possible de se procurer la force à meilleur marché que dans les autres pays et que l'on puisse vendre aux industries privées le cheval-vapeur à 50 ou 75 francs en plus de son coût, l'utilisation de 2.000.000 de HP signifierait pour l'État un revenu considérable. Ainsi dans certains pays comme l'Italie, la finance de l'avenir nous réserve des formations nouvelles : et ce sera une forme de domaine qui finira par être la base du revenu de l'État. Et là où il semblait que les revenus des domaines seraient destinés à diminuer pour toujours, les formes les plus nouvelles des domaines modifieront les bases du budget de certains États. Cela servira une fois de plus à démontrer qu'en cette matière les prévisions sont extrêmement difficiles (1).

(1) Le projet de la nationalisation des forces hydrauliques est vivement

Il s'agit d'un domaine de durée infinie. Les mines de charbon de la Prusse devront bien s'épuiser un jour ; mais les eaux qui tombent pour l'éternité des sources des montagnes, des glaciers alpins et des longues chaînes de l'Apennin se renouvelleront toujours comme la vie.

84. En outre, nos Sociétés, même les plus individualistes, voient augmenter chaque jour la richesse commune et indivisée : le domaine public y prend des formes de plus en plus variées. Domaine public de la navigation intérieure, domaine public de l'assurance sur la vie, domaine public des monuments et des établissements d'instruction, etc., il est presque impossible de poursuivre une classification qui serait interminable. Chaque jour, la propriété commune et indivisible possédée par l'État et par les pouvoirs administratifs s'accroît de façon vertigineuse. Un inventaire du domaine public ne peut être qu'un simple catalogue ; ou tout au plus, peut-il contenir l'indication des dépenses effectuées pour de longs ouvrages : lorsqu'il s'agit de biens hors commerce il est impossible d'en indiquer la valeur totale. Dans quarante ou cinquante ans, lorsque les grands baux seront tous ou presque tous expirés et que les grands moyens de communication ou de transports, les aqueducs, les moyens d'éclairage, etc. feront retour à l'État et aux pouvoirs locaux, la propriété commune et indivisible en sera accrue indéfiniment.

Ce phénomène n'est pas particulier à un État ou à un autre, mais il est général ; et ceux qui nous suivront trouveront le capital amorti par des œuvres grandioses et jouiront d'un capital commun qui représentera un chiffre immense. L'on peut aussi prévoir que la richesse privée n'aura pas la même puissance de développement dans les pays vieux : ainsi les proportions entre la richesse publique et la richesse privée se trouveront singulièrement modifiées. La Société aura une conformation différente et le régime financier se basera sur les revenus des domaines bien plus qu'il ne s'y base actuellement.

appuyé par Nitti : *Le forze idrauliche dell' Italia e la loro utilizzazione*, Naples, 1902 ; *La conquista della forza*, Turin, 1903. L'Italie se trouve dans une situation particulière. Proportionnellement à son territoire, c'est le pays d'Europe ayant le plus de forces hydrauliques à utiliser. Les eaux du Nord sont le moins abondantes en hiver, à cause de la constitution alpine ; les eaux du Sud ont leur cours le plus faible en été. Grâce à un système de réservoirs et de lacs artificiels, il est possible de distribuer l'énergie hydro-électrique à toute la péninsule.

CHAPITRE II

LES TAXES

85. Le domaine fiscal a, comme nous l'avons dit, un caractère très net de revenu de droit privé : les impôts sont de véritables revenus de droit public. Mais entre les uns et l'autre, il est une catégorie intermédiaire de revenus : les taxes. Celles-ci ne sont pas, comme les impôts, des revenus exclusivement de droit public, en ce qu'elles sont données comme rémunération de services rendus à des citoyens en particulier ; mais elles ne sont pas non plus, comme le domaine, des revenus de droit privé. Dans tout ouvrage découlant de l'action de l'État, il faut distinguer la prépondérance de l'intérêt privé ou celle de l'intérêt public. La sûreté et la défense sont des biens indivisibles : l'on ne peut donc pas y pourvoir sans que ce soit par le moyen des impôts. Mais il est des entreprises de l'État où l'on cherche simplement, soit d'assurer la production d'un service au plus bas prix, soit de fournir des garanties d'uniformité de confiance, d'ordre (1), etc.

Certains services publics sont notablement dominés par l'intérêt privé ; l'État les assume, en ce cas, aux conditions d'un monopole et les exploite directement, ou les fait exploiter sous sa surveillance. Dans certains cas c'est une exploitation directe (frappe des monnaies, postes, télégraphes, etc.) ; dans d'autres cas, l'État se réserve un contrôle (Banques d'émission, administrées par des Sociétés privées ; contrôle des poids et mesures, etc.). Ordinairement ces entreprises formaient jadis le nœud le plus important des *régales*. Mais les régales, de leur côté, avaient un caractère tellement varié qu'elles comprenaient en même temps que le domaine fiscal, l'exercice d'un grand nombre de services

(1) On faisait une distinction entre les impôts et les taxes depuis Adam Smith ; mais c'est surtout chez les auteurs allemands que la distinction nette entre contribution particulière ou taxe (*Gebühren*) et les contributions générales ou impôts (*Steuer*) a été le mieux faite.

publics qui aujourd'hui ne donnent lieu qu'à des taxes. Dans le cas du domaine fiscal, l'État exploite les industries selon les règles du droit commun. Dans le cas d'entreprises publiques (monnayage, postes, etc.), il les exploite de façon spéciale et aux conditions d'un monopole. Alors que sous le régime de la concurrence le producteur ne peut pas exercer une action directe sur le prix ni sur la quantité de l'offre, il le peut fort bien sous le régime du monopole. On connaît les deux lois de Cournot :

- a) étant donné la quantité d'une marchandise que le détenteur du monopole veut vendre, le prix de vente n'est pas arbitraire ;
- b) si le détenteur du monopole établit le prix auquel il peut vendre chaque portion de sa marchandise, la quantité qu'il peut vendre n'est pas arbitraire.

Les entreprises publiques les plus importantes se rapportent dans les États modernes, aux moyens d'échanges et aux systèmes de communication et de transport dont on tâche d'assurer le meilleur fonctionnement. Ce sont en général : la frappe des monnaies, l'émission des billets de banque, les postes, le télégraphe, les chemins de fer, etc. Il n'est pas indifférent de recourir à des taxes ou à des impôts afin de pourvoir aux services publics. C'est la nature de ces derniers qui détermine le recours différent, aux unes ou aux autres.

Les taxes sont la compensation d'un service obtenu de l'État (1) ou des pouvoirs locaux ; tandis que les impôts sont des contri-

(1) Certains définissent les taxes comme « des contributions que les individus qui font usage d'une *institution publique* prêtent à l'État en compensation d'un service reçu ». Il y a *institution publique* « lorsque le consortium politique assume l'exercice d'une activité, non pour des motifs économiques..., mais pour exercer lui-même une fonction dont la nature est d'être publique ». En ce cas, la somme que le particulier doit payer pour utiliser l'institution publique se nomme une *taxe*. Ces écrivains la définissent « le prix que le consortium politique fixe pour les services spéciaux que celui-ci rend aux citoyens ». Le mot *prix* peut donner lieu à des malentendus. Le prix est, dans l'économie, l'expression monétaire de la valeur. Dans certains cas, la taxe n'a aucun rapport avec le coût du service. Cossa appelait avec plus d'exactitude les taxes « des sommes prélevées par l'autorité politique afin de pourvoir à la partie des dépenses publiques qui offre des avantages particuliers aux différentes catégories de contribuables ». Les écrivains auxquels nous avons fait allusion plus haut, continuent, en établissant au point de vue financier trois classes de taxes « dont la première comprend les institutions assurant un revenu net au pouvoir public ; la seconde, l'institution dont les revenus sont égaux aux dépenses de production ; la troisième, les institutions dont les revenus ne suffisent pas à compenser les dépenses de production, celles auxquelles il faut pourvoir au moyen d'autres rentrées ». Un exemple de la première classe est le service de vérification des poids et mesures et l'esti-

butions générales payées pour des services publics indivisibles. Si l'on paye un franc pour un télégramme, on paye une taxe, parce que l'on reçoit un service direct ; si l'on paye un franc sur des terrains, on paye en réalité un impôt, parce que l'on contribue, en tant que propriétaire de la terre, aux dépenses générales de l'État.

La différence apparaît avec évidence : cependant, en pratique, elle est bien plus difficile à déterminer qu'on ne le pense. La taxe sur le *concours inégal des citoyens à certains services publics*, implique l'idée que son montant doit correspondre aux frais de production du service. Mais il est assez rare que cette coïncidence (sans compter que dans l'ordre financier elle ne serait jamais possible d'une manière absolue), se présente dans la pratique lorsqu'il s'agit de services exercés sous forme de monopole. L'État a souvent tendance à tirer des taxes un avantage financier. D'autre part, il arrive, sinon aussi souvent, du moins assez souvent que l'État dépense plus qu'il ne reçoit. Les taxes scolaires, dans de nombreux pays, ne compensent que dans une très faible mesure les dépenses de l'instruction.

D'une façon générale, alors que les taxes sont des contributions pour des services particuliers de nature divisible, les impôts sont des contributions générales pour la poursuite de fins collectives, ou du moins pour l'existence d'une forme collective déterminée. La différence se trouve déjà, en théorie, chez les écrivains anciens : mais en pratique, les classifications sont plus ou moins arbitraires dans tous les systèmes financiers modernes (1). Il est juste que dans tous systèmes tributaires, il y ait

mation des métaux précieux. Wagner appelle taxes « les contributions prélevées sur les différents individus au moyen d'une contre-prestation spéciale pour un service que l'État leur rend ou pour une dépense provoquée par eux dans l'exercice d'une activité de l'État ».

SELIGMAN (*Essays on taxation*) « The essential characteristic of a fee is the existence of a measurable special benefit, together with a predominant public service ». PIERSON (*op. cit.*, page 23) dit : « Nous appelons taxe toute rémunération directe de prestations de l'État ou des communes, tout paiement auquel on est obligé parce que l'on fait usage d'une institution ou d'un établissement que la puissance publique a créé dans l'intérêt général, mais dans une intention qui n'est pas exclusivement fiscale ».

(1) Les législations positives ont rendu difficile la distinction entre impôts et taxes, à cause de l'emploi d'une terminologie fort défectueuse. En Italie, le législateur, de même qu'en France, emploie les mots de taxe et d'impôt comme des synonymes. Ainsi, dans nos lois tributaires parle-t-on de taxes sur les affaires, et d'une façon générale de taxes sur les transferts (successions, donations, etc...) : contributions qui sont de véritables impôts. Même

des taxes à côté des impôts ; parce que c'est de cette façon seulement que certains services qui ne profitent qu'à un petit nombre de personnes peuvent être payés individuellement et séparément. Il est juste aussi que la défense et la sûreté intérieure soient payées par tous, puisque cette dépense est faite au profit de l'État tout entier. Mais, si deux personnes se disputent pour la propriété d'une terre, les dépenses pour la justice civile ne sont pas au bénéfice de tous, mais seulement de celui qui réclame la reconnaissance de son droit ; et il est bon que celui qui a voulu violer ou se faire reconnaître un tel droit, paye.

Certaines taxes se rapportent à des entreprises industrielles d'utilité publique, exercées par l'État ; il est des taxes qui se rattachent à des institutions de sûreté, de droit et de civilisation et elles forment le nœud le plus important. Alors que les premières ont de grandes affinités avec le domaine fiscal que l'on confond souvent avec elles, les secondes, qui concernent surtout des actes juridiques, frappent en général l'échange de la richesse (1).

dans la législation tribulaire allemande et autrichienne on a confondu longtemps les mots de *Steuern*, *Gefällen*, *Gebühren*, *Beitrag*, *Abgaben*, *Taxen*, *Auflagen* ; à présent les lois les plus récentes des États allemands réservent la parole *Gebühren* aux taxes.

(1) De nombreux auteurs ont voulu classer les taxes d'après leurs buts. Cossa propose la classification suivante des taxes :

I. Pour la sûreté publique :

a) extérieure (taxe pour les passeports, taxe consulaire, etc.) ;

b) intérieure ;

1) Justice répressive (taxe judiciaire et taxe sur les actes civils) ;

2) Justice préventive (taxes pour permis de chasse, port d'armes, concessions gouvernementales, etc.).

II. Pour la propriété publique :

1) Intellectuelle (taxes scolaires pour inscriptions, congés, examens, diplômes ; taxes d'entrée dans les bibliothèques, pinacotèques, dans les musées, etc.) ;

2) Morale (dispense d'empêchements au mariage, légitimations, adoptions, déclarations de bourgeoisie, taxes honorifiques, etc.) ;

3) Matérielle, soit physique (taxes sanitaires), soit économique (taxes de monnayage, sur les poids et mesures, pour le monnayage des métaux précieux, taxes sur les chemins de fer, sur les postes, les télégraphes, etc.).

Est-il nécessaire de dire que ces classifications sont souvent imprécises ?

Que signifie donc cette différence entre les taxes sur la sûreté et les taxes sur la prospérité publique ? et la sûreté publique peut-elle être matière à taxe ? et qu'est-ce à dire que les taxes consulaires et celles pour les passeports sont prélevées pour la sûreté publique.

Des classifications de cette nature sont très nombreuses : mais nous hésitons à croire en leur utilité.

Du reste, le nombre et la variété des taxes offrent de sensibles diffé-

86. De même qu'aux services publics d'utilité générale et indivisibles de par leur nature correspondent les impôts, les taxes correspondent à des services publics spéciaux. Qui paye un franc d'impôt sur le revenu paye pour des services publics généraux dont il ne contrôlera pas la consommation effective : qui paye un franc pour des services postaux ou pour un établissement d'enseignement obtient en réalité une contre-prestation (1). L'on peut concevoir par l'esprit un système financier entièrement basé sur les impôts, mais jamais sur les taxes, parce que la plupart des services publics sont de nature indivisible. Les taxes, mieux que les impôts, permettent de voir si les services rendus par l'État sont estimés par les citoyens de façon à compenser la richesse qu'ils ont employée. Supposons que le service postal soit payé par des impôts et que, par conséquent, tous les citoyens en usent gratuitement au point de vue individuel ; il serait bien difficile de dire si, et dans quelle mesure les opérations postales sont nécessaires au citoyen. Par contre, les taxes permettent de mesurer bien mieux la productivité des dépenses publiques. Pour que l'on pourvoie à certains services publics au moyen de taxes, il faut avant tout que ceux-ci soient divisibles : or, la divisibilité, en dehors de toute autre cause, dépend de conditions techniques spéciales. Le service postal est divisible, parce qu'il comporte un grand nombre d'unités détachées : les lettres, les valeurs, etc. ; une rue par contre, peut être inéga-

rences dans les législations positives des différents pays. L'Autriche et la France ont le plus grand nombre de taxes ; il y en a le moins en Angleterre et dans les États allemands.

(1) Cette conception de la taxe comme contre-prestation d'un service obtenu a été récemment combattue, parce que, disait-on, en contradiction avec le caractère du phénomène financier, qui est un phénomène de consommation et non un phénomène d'échange. L'écrivain qui s'oppose à de telles thèses, veut donner la base suivante à la distinction entre impôt et taxe. « La distinction entre impôt et taxe doit être envisagée dans la diverse nature du besoin à la satisfaction de quoi ils pourvoient. Lorsque un tribut est destiné au paiement de besoins collectifs indivisibles, il revêt le caractère d'impôt en ce que, conséquence de l'indivisibilité des besoins collectifs, il est prélevé d'une façon générale chez tous les citoyens ; lorsque, au contraire, le tribut est destiné à la satisfaction de besoins collectifs divisibles, il prend le caractère d'une taxe, parce que, conséquence de la divisibilité des besoins collectifs, il est prélevé sur le citoyen en particulier lorsque, et dans la mesure où il provoque la satisfaction d'un besoin correspondant ». Qu'y a-t-il ici de si différent de ce qui avait été écrit auparavant ? qu'il n'y a pas de contre-prestation lorsqu'il s'agit d'un tribut payé non seulement par celui qui réclame un service déterminé et qui ne payerait pas lorsqu'il le réclame. Voyez à ce sujet : DE FRANCISCI GERBINO : *Le Tasse nella Dottrina e el Diritto finanziario*, Palermo, 1910, page 10.

lement utile à l'économie d'un pays, mais elle ne représente pas un service divisible. Il est en outre des services publics qui, tout en étant divisibles et tout en ayant une grande importance pour la Société, parce qu'ils ont un caractère préventif contre les dommages ou les dangers, ne sont pas pourtant tels que les particuliers en éprouvent l'utilité sous une forme directe : il en est ainsi dans le cas de la justice préventive, pour quoi l'adoption de taxes est donc impossible.

Ce qu'il est important de connaître, c'est quelle doit être la mesure de la taxe : idéalement, elle devrait être égale au service rendu par l'État ; mais théoriquement elle devrait avoir pour limite maximum ce qui est indispensable pour couvrir complètement les frais du service. Au delà de cette limite, on a un impôt et non plus une taxe. En général, ce qui influe sur la détermination de la mesure de la taxe, c'est la fin que le service se propose. Lorsque le service a pour but un intérêt général, la mesure de la taxe doit être plus faible ; quand, au contraire, il se rapporte à un intérêt particulier, elle sera plus élevée. Il est des services institués pour des motifs d'intérêt général et, bien qu'ils soient particulièrement profitables à certaines classes de citoyens, l'État doit s'efforcer de toutes manières que ceux-ci aient une grande diffusion. Ainsi, par exemple, l'instruction : au fond, celle-ci profite directement à toute la Société ; mais il n'est pas douteux que ceux qui la reçoivent en tirent un bénéfice particulier. Or, il est bon que l'instruction soit payée par ceux qui la reçoivent : mais elle doit être payée de façon à ne pas décourager ceux qui désirent la recevoir. Si les taxes scolaires étaient trop élevées elles seraient injustes et nuisibles. Il ne suffit pourtant pas qu'elles ne soient pas trop élevées, il faut encore que ceux qui ne peuvent pas les payer, puissent profiter de l'instruction. On peut et on doit même faire, par justice, que la taxe ne soit pas la même pour les riches et les pauvres, et que ces derniers, lorsqu'ils ne peuvent pas la payer et qu'ils montrent des aptitudes pour l'étude, soient entièrement exemptés de tout paiement. Certains services ont un caractère purement économique en ce qu'ils tendent à remuer certains intérêts et alors des considérations d'une autre nature doivent prévaloir : il faut tâcher (tout en maintenant la taxe dans des limites modestes pour qu'elle n'empêche pas la généralisation du service rendu par l'État) de faire coïncider la taxe avec le coût du service. D'autre part, toutes les fois qu'il s'agit de diminuer une taxe, il faut avoir présent à l'esprit que toute diminution inférieure au coût du service doit être payée au moyen d'impôts ; par

conséquent, la masse des citoyens doit payer pour une partie d'entre eux. Ainsi seul l'intérêt général peut justifier cette diminution (1). Si par exemple, l'État se décide, en vue d'intérêts généraux, à abolir les droits de passage dans un canal, cela doit avoir pour effet d'augmenter le trafic : autrement l'abolition est inutile. Ces considérations qui sont admises par un grand nombre de théoriciens, parmi lesquels Pierson, sont assurément justes. Pourtant, il est vrai aussi que, dans les budgets actuels, de nombreuses taxes ayant perdu leur caractère ancien, sont devenues de véritables impôts indirects. Ainsi celles de l'enregistrement et du timbre assument fort souvent un tel aspect, soit parce que souvent celui qui paye ne reçoit aucun service évaluable, soit parce que ce qu'il paye est infiniment supérieur au service obtenu.

Les taxes sur les actes civils et les taxes judiciaires que l'on englobe en général sous le nom de taxes sur les affaires (c'est une catégorie très étendue dans les systèmes tributaires français et italien, mais l'on y comprend aussi une quantité d'impôts sur la consommation), sont les plus importantes de toutes. Il est de nombreux cas où les particuliers demandent à l'État, soit la concession de certains droits, soit leur garantie ; il s'agit presque toujours d'une protection juridique accordée à ceux qui remplissent certaines obligations. Les taxes qui se rapportent aux formalités de ces obligations sont fort nombreuses. Il y a ensuite des taxes judiciaires qui concernent la rétribution des services que l'État rend en particulier aux citoyens en matière de justice répressive. Or, le recours à de semblables services étant fort inégal et n'intéressant presque toujours qu'une classe de citoyens fort limitée, il est logique que la dépense qui s'y rapporte soit payée au moyen de taxes spéciales. Les taxes judiciaires ont été l'objet de nombreuses critiques ; surtout les taxes sur la justice pénale que Bentham jugeait immorales. Sans doute, leur détermination est-elle un peu arbitraire et les inconvénients qu'elle cause souvent ne sont-ils pas

(1) De même que certaines taxes ne payent pas le service, d'autres rapportent plus que le service ne coûte à l'État. A cette catégorie de taxes qui fournissent à l'État un revenu net, appartiennent en Italie les taxes que payaient jadis les volontaires d'un an pour la réduction du service militaire (lorsque l'engagement était long) ; ces taxes ne rapportaient pas beaucoup moins de 2.000.000 ; le service de la vérification des poids et mesures, les certificats et permis des autorités, à savoir des déclarations, des dispenses, des licences, des concessions du Gouvernement, rapportent près de 12.000.000.

minces. Un économiste disait délibérément qu'il n'est pas vrai que les parties adverses reçoivent un bénéfice quelconque des autorités publiques ; c'est souvent l'inefficacité même des règlements civils qui produit les différends. Mais il est vrai aussi qu'en matière de différends, il est certains droits privés qui exigent une reconnaissance et que l'État définit et reconnaît. Dans les causes pénales, en règle générale, tous les prévenus bénéficient d'une exonération de principe, précisément afin que tous, riches ou pauvres, puissent se défendre. En général, les taxes judiciaires sont proportionnelles au degré des magistratures en fonction, ou à la forme des actes judiciaires, ou encore à l'essence de leurs décisions. Jadis les taxes judiciaires formaient l'une des sources de revenus les plus importantes de l'État. Ainsi en Grèce, ainsi à Rome (dont Marquardt et Mommsen ont merveilleusement illustré tout le fonctionnement financier), ainsi dans tout le Moyen âge.

On a noté que les taxes payées par les condamnés dans une cause pénale ont de nombreux points de contact avec les *peines pécuniaires* ; celles-ci ne sont évidemment pas des taxes, mais une forme de répression du crime, et en particulier des crimes qui proviennent de l'avidité pour l'argent ; de toutes façons elles constituent un revenu pour le Trésor. Certains voudraient qu'on les réservât uniquement aux riches. Les pauvres doivent les payer en peine restrictive de la liberté personnelle (*qui non habet in aere luit in corpore*). Ces écrivains voudraient que le produit des peines pécuniaires fût destiné à des fins humanitaires ; mais cela n'est jusqu'à présent qu'un désir. Dans certaines législations, les peines pécuniaires sont proportionnelles à la fortune du condamné : en Espagne, en Angleterre, au Brésil, et elles assument par conséquent un caractère progressif.

On compte ordinairement parmi les taxes : l'enregistrement, le timbre, ce qu'on appelle les *taxes hypothécaires*, celles sur les opérations de bourse, etc. A l'origine, certaines de ces contributions étaient de véritables taxes ; mais aujourd'hui, elles ne sont que des impôts indirects sur la circulation. Le caractère de taxe est entièrement perdu lorsque l'État ne fournit aucune compensation directe en échange de ce qu'il reçoit. L'État exige l'enregistrement d'un acte et l'emploi de *papier timbré* émis pour son compte : que donne-t-il en échange ? Parfois l'enregistrement et le timbre sont de simples taxes juridiques ; ordinairement, ce sont de véritables impôts indirects et c'est de ces derniers que nous allons parler.

Dans presque tous les pays il existe des taxes maritimes et des

taxes sanitaires : elles assument des formes diverses, mais elles se retrouvent presque partout. Les anciens droits sur la navigation ont été abolis ; il existe pourtant des droits d'ancrage ou des taxes spéciales dans les différents ports, de même qu'il existe des taxes sanitaires pour le contrôle et les visites médicales, surtout dans la marine marchande. On a cependant tendance à réduire ces taxes. Les grands canaux internationaux, Suez, Panama, Corinthe, etc., qui ont été construits avec l'aide de différents États et qui sont administrés par des Sociétés privées dont les États sont souvent les plus grands actionnaires, ont encore des droits de navigation fort élevés.

87. Il est certaines contributions spéciales qui avaient jadis très peu d'importance, mais qui sont en voie d'en prendre une de plus en plus grande : ce sont les contributions d'assainissement, *special assessments*, comme disent les Américains, ou *betterment taxes*, comme disent les Anglais. C'est surtout dans la finance locale que l'importance de ces contributions grandit tous les jours (1). Il est des œuvres faites dans l'intérêt public et qui ont pour effet de produire une amélioration considérable et appréciable dans la propriété privée. Ainsi, si l'État construit un chemin de fer, il est fort probable que les propriétaires des terres que celui-ci traverse verront s'accroître la valeur et par conséquent le rapport de leur terre. Voici un autre exemple plus évident encore : si une commune abat de vieilles maisons et fait naître à l'endroit où elles étaient une place, les propriétaires des maisons environnantes ont un bénéfice direct de cette amélioration. Leurs maisons acquièrent une plus grande valeur. Or, comme l'État et les communes paient les dommages qu'ils produisent, il est naturel que l'avantage qu'ils créent soit rétribué. Il peut y avoir une contribution *spécifique* ou d'amélioration, pour certains actes spéciaux accomplis par l'État ou par la commune dans les deux cas précédents ; il peut y avoir une contribution d'ordre *général* : si un nouveau système de routes amé-

(1) Dans le *Report from the Select Committee of the House of Lords on town improvements* de 1804, on trouve cette définition des contributions spéciales : The principle that persons whose property has clearly been increased in market value by an improvement effected by local authorities, should specially contribute to the cost of improvement. Voyez sur cette matière SELIGMAN : *Essays in taxation*, chap. IX et XI ; ROSEWATER : *Special Assessments*, New-York, 1893 ; NEUMAN : *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, Leipzig, 1887, chap. 7 ; VOCHÉ : *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1884, pages 93, ss. ; JOHN RAE : *The Betterment tax in America* dans la *Contemporary Review* de Mai 1890 ; F. CARONNA : *Le Contribuzioni speciali pei lavori di miglioria* dans R. S. août 1898, etc.

liore par exemple la situation de toutes les maisons et accroît le revenu urbain, on pourrait, sans tenir compte de telle ou telle maison en particulier, imposer les propriétaires de toutes ; mais il est difficile que ce cas se réalise dans la pratique.

Alors que les taxes ont une action plus vaste, et qu'elles représentent la compensation d'un service direct et mesurable obtenu par l'État, les contributions servent simplement à des améliorations locales déterminées. D'autre part, tandis que les taxes sont facultatives, puisqu'il est possible de ne pas les payer en renonçant au service de l'État, les contributions spéciales sont obligatoires, parce que l'on ne peut pas refuser des améliorations. Ainsi donc, alors que la taxe est payée par un individu en tant qu'individu, les contributions spéciales n'ont pas le véritable caractère d'un impôt ni d'une taxe, mais constituent une catégorie à part des revenus publics. La législation anglaise, et surtout la législation américaine, disciplinent assez sérieusement la matière des contributions spéciales pour travaux d'améliorations, surtout en ce qui concerne les administrations locales : mais dans d'autres pays aussi, les lois sur les travaux publics contiennent en cette matière de nombreuses dispositions. En Italie les lois destinées à régler et à rendre obligatoires les contributions spéciales pour des travaux d'amélioration font défaut, bien qu'il existe dans la législation des travaux publics, des dispositions qui ressemblent à celles des lois anglaises et américaines (1).

(1) En Italie, les contributions spéciales sont admises par la loi sur l'expropriation pour raison d'utilité publique du 23 juin 1863, articles 41, 78 et suivants ; par la loi sur les travaux publics du 20 mars 1863, paragraphe F ; par celle sur la systématisation et la construction des routes communales du 30 août 1868, et aussi par différentes lois spéciales concernant des travaux d'agrandissement et d'assainissement des principales villes (Florence, Rome, Naples, Turin, Palerme). L'article 41 de la loi sur l'expropriation admet que l'indemnité due pour la portion de la propriété expropriée peut être donnée au moyen du profit survenu à la propriété même par ce travail public ; il reconnaît sans autre à l'autorité expropriatrice le droit à ce concours de la défense qui est le propre des contributions d'amélioration. Mais, plus explicitement, ces contributions sont visées par les articles suivants, 78 et 79, parce que, par eux, l'obligation de concourir à la dépense du travail public au moyen de prestations spéciales n'est pas, comme par l'article 41, limitée aux propriétaires partiellement expropriés, mais bien à ceux-là dont la propriété est contiguë ou limitrophe des travaux mêmes. L'insuffisance de la loi du 23 juin 1863 à poursuivre ces fins qui seraient le corollaire des principes sur lesquels l'institution des contributions d'amélioration est basée, devient vite évidente, pour peu que l'on considère qu'elle ne prévoit que des hypothèses déterminées, qui se réalisent sous des aspects fixes et dans des limites et des conditions déter-

minées ; et d'autre part, la deuxième lacune de cette règle impérative par laquelle il devrait être imposé aux communes de ne pas se retourner, pour affronter les dépenses des travaux publics, vers les formes ordinaires de leurs revenus, si ce n'est après avoir utilisé la source des contributions imposées aux citoyens dont la propriété recevrait un avantage spécial de l'œuvre elle-même. Les nombreuses dispositions législatives et réglementaires nées à l'occasion de grands travaux de construction dans nos principales villes, tout en dépassant les lois ci-dessus mentionnées, ne comblent pas les lacunes qui s'y rencontrent. Voyez CARONNA : *Le contribuzioni speciali*, pages 13 à 15.

CHAPITRE III

LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LES REVENUS PRODUITS PAR DES MONOPOLES SOCIAUX

88. En dehors de ses fonctions de sûreté et de justice qui sont l'essence même de son existence, l'État assume directement la production de certains services, soit sous le régime du monopole, soit aux conditions de la concurrence. Les monopoles que l'État assume ou fait entreprendre sous son contrôle concernent en général : a) soit des industries qui pour raison de sûreté ou d'ordre ne se prêtent pas à l'exploitation des particuliers ; tels la frappe des monnaies, les postes, le télégraphe, etc. ; b) soit des industries qui ne sont pas susceptibles d'une concurrence et où la concurrence a pour effet d'élever les prix plutôt que de les abaisser : ainsi certains grands moyens de transport ; c) soit des industries ne correspondant pas à des besoins primaires et qui peuvent être monopolisées grâce à leur simplicité, en constituant une forte source de revenus : ainsi dans certains pays le tabac, l'alcool, etc. Ces dernières industries constituent les *monopoles fiscaux* et nous en parlerons en étudiant les impôts indirects, car elles n'ont pas d'autre but que celui d'assurer un revenu financier. Mais les monopoles, ou pour mieux dire les entreprises publiques de la première et de la seconde catégorie, n'ont pas pour but d'assurer un revenu, ou du moins ce n'est pas là leur fin essentielle. En tout cas, ils sont très souvent déficitaires ; ainsi, la frappe des monnaies est presque partout passive ; la poste, dans certains pays qui ont une grande extension, est une cause de pertes pour l'État. De ces monopoles déterminés par des raisons de sûreté ou d'ordre, il serait même possible de ne pas approfondir les causes, tant celles-ci sont évidentes ; les écrivains libéraux eux-mêmes ne font pas de difficultés pour les reconnaître. Ainsi nul ne trouve à redire, à l'exception de quelques auteurs isolés, à ce que la fabrication de la monnaie soit faite par l'État et que ce soit lui qui administre

les postes. Par contre, il est des monopoles de deuxième catégorie qui font naître de vives antipathies.

L'époque n'est pas si éloignée où l'on croyait que tout monopole fût condamnable de par sa nature même et qu'il dût disparaître, et Bastiat expliquait le développement différent de l'Angleterre et de l'Espagne, de la Toscane et des États pontificaux en se basant sur le fait que les Anglais et les Toscans n'avaient pas de monopoles et que les Espagnols et les Romains en avaient de très nombreux. Tout au contraire, le nombre des services publics et des services reconnus d'utilité publique a aujourd'hui tendance à s'accroître assez rapidement (1).

La cause de ce phénomène n'est pas arbitraire et dépend des conditions d'existence des sociétés modernes (2). D'autre part, les termes de concurrence et de monopole n'ont pas, en général, le sens absolu qu'on leur donnait jadis, la production étant et devenant tous les jours relativement plus facile et l'abondance de produits similaires plus fréquente. Il n'en résulte pourtant pas que le monopole corresponde toujours, ou dans la plupart des cas, à des prix plus élevés et la concurrence à des prix plus bas ; il n'existe pas, comme il a été si souvent démontré, de concurrence absolue ni de monopole absolu ; la concurrence, en effet, se produit non seulement entre marchandises identiques, mais entre marchandises de différente qualité. D'autre part, s'il est vrai que sous le régime de la concurrence les prix ont tendance à coïncider avec le coût de production, il est vrai aussi que la concurrence élève souvent le coût de cette production. Deux grands magasins de nouveautés qui dépensent chacun 1.000.000 en publicité, augmentent au total leurs frais de production de 2.000.000, frais que le détenteur d'un monopole épargnerait en

(1) « S'il fallait des exemples pour prouver les fatales conséquences du monopole, l'histoire nous en fournirait de toutes parts. Considérez les plus belles portions du globe. Voyez l'Espagne ». BASTIAT : *Cobden et la Ligue* dans *Œuvres*, tome III, page 119.

Ce que dit Bastiat est bien confus. Les monopoles étaient exercés jadis par l'État ou par les feudataires comme un moyen de tirer des revenus et même de dépouiller le peuple. Les monopoles modernes ont un caractère bien différent et une fonction tout autre.

(2) Parfois l'État ou les pouvoirs locaux accordent certaines choses qui sont de leur propriété, comme dans le cas des eaux publiques, en échange d'une compensation et d'après des règles contractuelles ; parfois ils permettent et accordent l'exercice d'un droit inhérent à la souveraineté ou à une entreprise de caractère collectif ; parfois enfin, l'État permet l'exercice d'un droit privé ou d'une faculté qui ne fait pas partie de ses attributions. Voyez RANELLETTI : *Tecnia generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, vol. III, Turin, 1894-97.

tout ou pour une grande partie. Il est des cas assez fréquents où le système du monopole est préférable à celui de la concurrence ; surtout lorsque le détenteur du monopole s'efforce de poursuivre non seulement le plus grand revenu, mais de pourvoir à un besoin collectif en étendant le plus possible la consommation d'un service déterminé ; et cela ne peut arriver que si le détenteur du monopole n'est pas un particulier.

Le détenteur du monopole s'efforce de choisir le prix ou, en général, la valeur d'échange qui, combinée avec l'ampleur de la consommation qui s'y rapporte, lui assure le maximum de bénéfice net (1).

Il est ensuite des cas où la concurrence n'est pas possible et est véritablement nuisible. Dans une ville où il y a une conduite d'eau potable il n'est pas possible d'en établir une autre : dans une rue où passe un tramway, il n'est pas possible de mettre une autre ligne de tramways. Il en est ainsi d'un grand nombre d'industries se rapportant en général aux communications et aux transports, à l'éclairage, aux fournitures d'eau potable, etc. Ces industries ont, de par leur nature, tendance à se transformer en monopoles ; elles exigent des capitaux toujours croissants et répondent à des besoins d'utilité générale. Dans ces cas, l'État et les pouvoirs locaux intéressés interviennent pour protéger l'intérêt collectif, tant dans les concessions que dans la détermination des tarifs, même lorsqu'ils n'administrent pas l'industrie sous le régime du monopole.

Dans un grand nombre de cas, la concurrence est nuisible à la collectivité. Supposons que dans une même ville trois sociétés exercent l'industrie du gaz. L'hypothèse est un peu loin de la réalité puisqu'il se forme difficilement une société là où il en existe déjà ; dans tous les grands pays, des centaines de villes ont le gaz, mais il est très rare qu'il y ait deux ou trois sociétés pour sa production. Dans une même rue, où la première société a installé ses conduites, la seconde et la troisième sociétés

(1) Supposons qu'il s'agisse d'une industrie où

au prix de 10 on vende 100 unités et que l'on obtienne un revenu de 1.000						
»	9	»	110	»	»	900
»	8	»	200	»	»	1.600
»	7	»	250	»	»	1.738
»	6	»	280	»	»	1.680
»	5	»	200	»	»	1.000

Le détenteur du monopole a tendance à vendre au prix 7 comme étant celui qui assure le maximum de revenu. WICKRELL : *Finanztheoretische Untersuchungen*, Iéna, 1896 ; K. Menger : *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, pages 191, ss.

devront effectuer d'autres conduites, alors que la première suffirait pleinement aux besoins de la consommation tout entière. L'œuvre de canalisation devient à son tour plus coûteuse : ainsi les dépenses d'une première implantation augmentent extraordinairement et inutilement, sans que cela apporte le moindre avantage aux consommateurs mais au contraire, à leur détriment, puisque le coût de la production s'élève (1) ; ainsi, toutes les fois qu'un service peut être accompli par une seule entreprise, la création d'une entreprise nouvelle ne représente pour la société qu'une perte de richesse. Si un aqueduc suffit à la consommation d'une ville, un second aqueduc qui n'est pas nécessaire constitue pour la société une perte sèche ; si une ligne télégraphique transmet tous les télégrammes, une seconde ligne est une perte ; si un chemin de fer suffit au trafic, la création d'une seconde ligne est une perte ; enfin, si une conduite de gaz existe dans une rue, une seconde et une troisième constituent une perte. Supposons aussi qu'une société ferroviaire, concessionnaire exclusif d'une ligne, ait envie de tirer avantage de sa position privilégiée et d'élever ses gains du taux de 4, de 6 ou de 7 % comme la plupart des industries, à 10 %. Si la voie ferrée a coûté 200.000.000 et qu'elle donne un revenu brut de 40.000.000, en supposant que 20.000.000 représentent des frais de gestion et d'administration, 20.000.000 constituent un bénéfice net, et le capital employé gagne 10 %. Mais, puisque la majorité des industries rapporte 5 ou 6 %, il se peut que de nouveaux capitaux veuillent se constituer en une nouvelle ligne de chemin de fer qui fasse concurrence à l'ancienne. Il est naturel que cette nouvelle ligne coûte davantage : en règle générale, l'on peut être assuré que celui qui a fait la première installation aura choisi aussi la meilleure route et les moyens les moins

(1) Sur ces questions, voyez DUPUIT au mot *Péage* dans le *Dictionnaire d'économie politique* ; LANDRY : *L'utilité sociale de la propriété individuelle*, Paris, 1901, parag. 9, ss. ; les trois importants ouvrages de COURNOT : *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, 1868 ; *Principes de la théorie des richesses*, 1868 ; *Revue sommaire des doctrines économiques*, 1877 ; LEXIS : *Monopol* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* ; WALRAS : *L'Etat et les chemins de fer* dans les *Etudes d'économie politique appliquée*.

DUPUIT : *Droit constitutionnel*, Paris, 1911, pages 786, ss., note que le droit public moderne tout entier est dominé par l'idée et par le phénomène des services publics. Les gouvernants doivent user de la grande force dont ils disposent au bénéfice de la solidarité sociale et ils peuvent le faire en prenant sur eux de régler, d'assurer et de contrôler les services qui intéressent le plus la collectivité.

coûteux. Supposons donc que la nouvelle ligne coûte 250.000.000 : d'abord il est impossible que celle-ci ruine l'ancienne tout d'un coup parce que, bien que parallèle, elle doit toujours lutter avec la tradition et avec les habitudes de la clientèle. Supposons néanmoins que la nouvelle ligne prenne à l'ancienne la moitié de ses affaires et que, traversant des territoires un peu différents, elle ait de nouveaux clients. Disons même que son revenu brut sera de 25.000.000 : soit 20.000.000 pris à l'ancienne ligne et 5.000.000 pour de nouvelles affaires. Si le bénéfice net est de la moitié, la nouvelle ligne qui a coûté 250.000.000, donnera à ses actionnaires à peine 5 % : elle donnera donc moins de ce que donnent ordinairement les industries. Dans tout cela il faut noter aussi que l'intérêt de la population est compromis : une partie importante du capital en circulation étant, en pure perte, transformée en capital fixe, elle fait défaut pour l'alimentation de nombreuses industries.

Si, dans un pays il y a cent usines d'acier, cent filatures, cent fabriques de produits chimiques, il peut bien en naître d'autres sans dommage et même avec profit. Une légère augmentation de la consommation ou une légère diminution dans les affaires des fabriques existantes, peuvent permettre aux nouvelles fabriques de prospérer et d'exercer d'utile concurrence, en ce qu'elles poussent les autres à améliorer leurs procédés de fabrication. Mais il est des industries qui ne peuvent pas, sans dommage être exercées en concurrence ; d'autres qui ne peuvent pas l'être sans perte. En pareil cas, l'État et les pouvoirs locaux les exercent directement ou les font administrer sous le régime du monopole placé sous leur surveillance en établissant les tarifs et en fixant le prix des différents services.

Dans la règle, ne sont pas aptes à être exercées par l'État toutes les industries compliquées, celles dont l'exploitation réclame une habileté technique spéciale. L'industrie d'État des postes ou des assurances sur la vie humaine est facile à exploiter ; une industrie de la fabrication des automobiles n'est pas facile à exploiter, et cela en partie parce que perpétuellement sujette à l'aléa de nouvelles inventions. De même un grand nombre d'industries à revenus variables présentent de graves dangers. L'État peut gérer sans grand risque les postes ou les chemins de fer ; les municipalités peuvent gérer assez facilement une conduite d'eau ou l'entreprise du gaz d'éclairage et de la lumière électrique ; les tarifs sont établis, et les revenus sont presque toujours constants. Par contre, s'il s'agit d'industries variant dans leurs procédés de fabrication, ou subissant de fortes oscillations dans

leur consommation, la gestion des pouvoirs publics est la moins propice. Les industries dont le nombre de dépendants est grand, présentent aussi de nombreux dangers. Les employés des entreprises publiques ont tendance à se coaliser et à exercer souvent une pression politique ce qui fait que les prix économiques se transforment souvent en prix politiques. Pour la même raison, les industries qui emploient un grand nombre de personnes ne manquent pas de périls.

L'État et les pouvoirs locaux peuvent gérer directement les entreprises publiques, créer des administrations autonomes qui échappent aux pressions politiques, ou encore déléguer leur exploitation à des sociétés ou des groupements sur la base de conventions spéciales.

En général, le monnayage, les postes, le télégraphe et souvent le téléphone sont exploités directement ; l'émission des billets de banque est confiée à des entreprises privées placées sous le contrôle de l'État ; les chemins de fer sont des gestions autonomes de l'État, ou bien leur exploitation est cédée à des sociétés privées ou, en tout cas, si elles sont gérées par l'État, elles constituent des administrations autonomes.

Le système des concessions, préféré dans la pratique par de nombreux États, ne manque pas de dangers, surtout d'ordre temporel : les concessions trop longues coïncident souvent avec des variations des coûts de production et d'administration. Les concessions courtes ne sont pas faites pour les grandes entreprises. La participation de l'État aux bénéfices ne va pas sans inconvénients. Lorsqu'il s'agit d'un canon fixe, les entreprises exploitantes tendent à détériorer le matériel et non pas à le perfectionner ; s'il s'agit d'un canon variable, les contrôles ne sont pas faciles et se prêtent souvent à toutes les fraudes possibles et c'est presque toujours l'État qui est trompé. On a eu recours, dans certains cas, au système de la délégation à une société anonyme avec l'État comme principal actionnaire. L'exemple le plus connu est celui de la Société française qui administre le canal de Suez. L'État anglais en est le principal actionnaire : l'administration est confiée à une société privée qui a une minorité d'actionnaires privés. C'est une solution qui présente quelques avantages mais qui ne peut être appliquée que dans certains cas.

89. Quand l'État exerce un monopole dans l'intérêt public il vend ses services au moyen de tarifs fixes ou variables : il y a un tarif postal, un tarif télégraphique, etc. Le public utilise indifféremment en pareil cas, les mots de taxe et de tarif : les

deux idées, en réalité, présentent une véritable analogie bien que le tarif ne soit pas autre chose que la traduction de la taxe en acte. Il peut y avoir des tarifs différents selon les critères d'où part le détenteur du monopole ; en effet, le tarif peut être proportionnel, différentiel, graduel ou unique.

Le *tarif proportionnel* est le plus en usage : le prix change avec chaque unité de mesure : dans un tarif de chemin de fer la même somme est payable pour chaque kilomètre ; dans le tarif d'un aqueduc, la même somme pour chaque mètre cube d'eau.

On a un *tarif différentiel* lorsque les prix varient d'après l'unité de consommation et en général, à une échelle décroissante. Par exemple : si avec un tarif proportionnel, une marchandise expédiée à 1.000 kilomètres de distance paye exactement 10 fois plus qu'une marchandise expédiée à 100 kilomètres, elle ne paiera que 8 ou 9 fois plus environ avec le tarif différentiel. Les tarifs différentiels sont généralement appliqués aux chemins de fer : ils servent à stimuler les transports à distance, et à provoquer ainsi une consommation qu'ils n'auraient pas autrement ; d'autre part, les dépenses d'exercice d'une entreprise ne sont presque jamais en rapport avec son extension. Une société ferroviaire qui exploite 500 kilomètres ne dépense pas la moitié de ce que dépense une autre qui en exploite 1.000, mais presque toujours plus de la moitié : un train qui parcourt 1.000 kilomètres ne consomme pas deux fois plus qu'un autre qui en parcourt 500 mais presque toujours un peu moins.

Le *tarif graduel* est aussi presque toujours décroissant dans la pratique, et présente avec le tarif différentiel un caractère commun : il n'est pas proportionnel au chiffre de l'unité de consommation. On applique le tarif graduel lorsque le prix varie, mais non pas pour chaque unité de consommation. Ainsi, dans un transport par chemin de fer, la marchandise ne paye pas 10 centimes pour chaque tonne ou pour chaque kilomètre : mais le tarif varie par groupes de 10 ou de 100 kilomètres. C'est de ces principes que s'est inspiré le tarif de zones appliqué avant la guerre en Hongrie. Supposons pour le premier groupe de 100 kilomètres le tarif 10, pour le second groupe le tarif 8, pour le troisième, le tarif 6 ; il y a deux conséquences : dans le même groupe, on paye toujours la même somme quelle que soit la distance ; ainsi, pour 10 kilomètres autant que pour 100 et il y a en quelque sorte une prime pour la distance.

Il existe enfin le *tarif unique*, c'est-à-dire celui que tous paient de la même façon quel que soit le nombre d'unités de consommation réclamées. Ainsi le tarif postal est-il généralement unique pour

la distance ; une lettre est affranchie de la même façon pour 10, pour 1.000, pour 10.000 kilomètres de distance. Presque tous les États de l'Union postale ont un tarif unique pour la distance ; une carte postale peut voyager dans presque tous les pays du monde en ne payant qu'une seule et même somme. Le tarif unique offre aux producteurs l'immense avantage de réduire les frais de production et de simplifier tous les services. Que la poste était compliquée, lorsqu'il fallait payer selon la distance et qu'elle est plus simple aujourd'hui... Le tarif unique, quand il est possible, c'est l'idéal ; mais il n'est possible que lorsqu'il s'agit d'un service très généralisé et lorsqu'il n'y a pas de trop grandes différences entre les diverses espèces de consommateurs. Pour l'instant le tarif unique est représenté sous sa forme typique seulement dans le service postal. Il existe, comme nous avons vu, certaines entreprises à caractère d'utilité publique que l'État administre généralement pour des raisons de sûreté et d'ordre. Il en est d'autres qui ne peuvent pas s'adapter au système de la concurrence et dont l'exploitation n'est pas possible sans concessions spéciales de la part de l'État ; par exemple les chemins de fer. Nulle société de chemins de fer ne pourrait construire une ligne traversant de nombreuses propriétés privées avec une probabilité de résultats, si des lois et des concessions spéciales n'intervenaient pas. Là où une ligne de chemin de fer a été construite, il est souvent impossible d'en installer une seconde. Or, les industries de la première catégorie sont généralement administrées par l'État parce qu'il n'est pas utile pour les particuliers de créer des entreprises d'un véritable caractère public ; les autres, lorsque l'État ne les exploite pas, sont tout au moins placées sous son contrôle et, généralement, il se réserve le droit d'intervenir dans la détermination des tarifs.

Pour conclure, les entreprises publiques assumées par l'État ou par les pouvoirs locaux concernent généralement des formes d'activité nécessaires ou utiles à la collectivité et dont le besoin n'est pas simplement économique. Il y a souvent des raisons d'ordre et de sûreté ; plus souvent encore, il y a des raisons de nécessité qui font que l'entreprise, de par ses fins, ne peut pas être exploitée par des particuliers, ou tout au moins ne peut pas l'être sans dommages.

Certaines entreprises sont telles que leur demande ne couvrirait pas leurs frais ; il est alors nécessaire, puisque sans cela l'entreprise ne naîtrait pas, d'avoir recours à un prix politique ou semi-politique.

Comme nous l'avons vu, il existe des cas (et il faut ajouter

qu'ils sont fort rares) où l'État peut produire à des prix inférieurs que ne le peuvent les entreprises privées. Il peut être utile également de remplacer, pour des raisons d'ordre général, un monopole privé par un monopole public.

En général, le monnayage est exercé dans tous les pays par l'État ; l'émission des billets de banque est contrôlée par l'État et confiée en général à des institutions de caractère public ; les postes et le télégraphe sont presque partout des administrations d'État et actuellement, dans un grand nombre de pays, le téléphone l'est aussi ; les chemins de fer sont exploités par l'État dans certains pays seulement.

Lorsqu'elle n'est pas nécessaire, l'exploitation de la part de l'État n'est pas non plus utile. Cela se montre clairement dans les chemins de fer et dans les téléphones. Les grandes coalitions de fonctionnaires et de salariés se forment plus facilement dans les services publics, et ont tendance à leur faire perdre leur caractère industriel ; ainsi commence-t-on généralement par avoir un prix semi-politique (par l'effet de protections, de concessions, etc.) et l'on finit par avoir un prix politique. Ce sont alors les impôts qui doivent combler les déficits ; et c'est la généralité des citoyens qui doit contribuer à l'entretien des services publics dont l'utilisation est très variée et l'utilité très inégalement éprouvée.

I. — LE MONNAYAGE

90. La nécessité d'assurer le fonctionnement régulier du système monétaire, clef de tous les échanges et par conséquent d'une grande importance pour la production et la distribution de la richesse est bien évidente. Rien de plus connu que les troubles monétaires qui entravent tout échange et créent de grandes difficultés pour la production même de la richesse (1).

(1) RAU : *Finanzw.* I, parag. 192 à 200 et 232 à 236 ; ROESLER : *Soc. Verwaltungsrecht*, II, pages 36, ss. ; TANGORRA : *op. cit.*, parag. 516 et ss. ; MESSEDAGLIA : *La moneta e il sistema monetario in generale*, Rome, 1883 « Si cette industrie, écrit EINAUDI (*Corso di Scienza delle finanze*, 4^e édition Turin, page 21), était laissée aux particuliers, il naîtrait forcément de nombreuses fabriques concurrentes qui lutteraient dans la fabrication de produits de plus en plus mauvais et qui, en vertu de la loi bien connue de Gresham : la mauvaise monnaie chasse la bonne, chasseraient du marché la bonne monnaie. L'on constaterait de nouveau ce qui est arrivé au moyen âge lorsque de nombreux petits feudataires avaient le droit de battre monnaie ; la falsification constante de l'espèce métallique. Nous avons encore des traces de ces falsifications de notre système monétaire car la *lira* ita-

Jadis, quand l'*æs rude* n'était pas encore remplacé par l'*æs signatum*, il était nécessaire de peser le numéraire. Dans la Rome antique, avant le développement de la monnaie, les achats et les ventes ne se faisaient pas autrement. Avant la réforme monétaire du 24 mai 1910 (qui introduisait la nouvelle monnaie d'argent nationale, le *yuan* (du poids de 26,8632 grammes au titre de 900 o/oo), et des monnaies divisionnaires d'argent, de nickel et de bronze, abolissant les vieilles monnaies d'argent qui infestaient la circulation dans l'Empire, on avait coutume, en Chine, de peser les métaux. Mais, les achats faits de cette manière devaient et doivent peut-être encore, car nous ne savons pas si la réforme a eu une efficacité pratique, présenter nécessairement une grande série de difficultés. On sait qu'avant que l'État n'ait entrepris l'émission de la monnaie, de nombreuses familles dans l'antiquité en émettaient pour leur compte : c'était en général les familles les plus riches et les plus puissantes dont le nom même constituait une garantie. Dans ce sens, les monnaies familiales ont précédé les monnaies de l'État. Mais, depuis des milliers d'années et presque partout dans les pays civilisés, l'État a assumé le service de la frappe des monnaies. La circulation libre et sans contrôle rendrait les échanges très compliqués et la monnaie, moyen d'échange et dénominateur de la valeur, a des fonctions trop importantes pour qu'on puisse la laisser sans contrôle.

L'État doit-il effectuer gratuitement la frappe des monnaies ? Ce problème a été vivement discuté au commencement du siècle dernier. Lord Liverpool, suivi par Jacob et plus tard par Ricardo, soutenait que la frappe dût être gratuite : qu'elle ne devait être soumise à aucune taxe, même pas à celles nécessaires pour rentrer dans les frais occasionnés par cette opération. Mais plus tard, de nombreux économistes de France et d'Angleterre, Chevalier, Mac Culloch, De Parieu, etc., ont démontré que, non seulement il fallait, d'une façon générale, admettre une taxe de monnayage mais que, le fait de ne pas l'admettre, apportait avec

lienne (et il en est de même pour le franc français) est le résultat de dégradations successives qui ont conduit l'antique lira qui pesait une livre jusqu'au poids moderne de 5 grammes ; les Anglais qui se sont arrêtés avant nous dans la dépréciation de leur monnaie, ont toujours une livre qui vaut 25 fois la nôtre. La loi par laquelle la mauvaise monnaie chasse la bonne n'est pas seulement au détriment de l'individu lésé, mais de tous, parce que cette succession continuelle de falsifications produit une instabilité générale des prix et des dommages généraux très graves pour toutes les couches de la société ».

soi de très graves inconvénients et presque toujours la fuite de la meilleure monnaie. En général, presque partout, les taxes de monnayage sont excessivement basses : et elles ne peuvent être que telles puisqu'elles ne représentent et ne doivent représenter que la dépense. Partout le monnayage est une régie (1) et l'on a généralement abandonné l'habitude de le confier, fût-ce sous le contrôle de l'État, à des entrepreneurs publics. Le but à atteindre étant de fabriquer la monnaie dans des conditions de sûreté absolue, nul mieux que l'État n'est qualifié pour remplir cette fonction (2).

En Angleterre, la fabrication des monnaies est une régie comme dans les autres États ; mais la corporation des orfèvres est chargée de la vérifier. Après avoir prélevé sur chaque frappe une certaine quantité de monnaies, elle les vérifie et émet à la fin de l'année une sorte de jugement qui rappelle les anciens arrêts des cours des monnaies françaises.

Chaque citoyen, dans les pays à bonne monnaie, a le droit de faire monnayer les métaux précieux. En Angleterre, pour faire monnayer un kilo d'or fin, il ne faut dépenser que 0,2082 £, c'est-à-dire environ 1 1/2 0/00. Cela signifie que l'œuvre de l'État se réduit, en ce qui concerne la bonne monnaie, à surveiller l'égalité du contenu et l'identité de la forme et rien de plus.

La monnaie, enseignent tous les économistes, doit avoir une valeur intrinsèque rigoureusement égale à sa valeur nominale.

(1) La littérature sur les questions monétaires est interminable. Qu'on nous permette de ne citer que certains des ouvrages les plus connus. Du reste, une bibliographie étendue se trouve dans SOETBEER : *Literaturnachweis über Gold und Münzwesen insbesondere über den Wehrungsstreit 1871-1891*, Berlin, 1893. Que l'on compare les ouvrages connus de JEVONS : *Money and mechanism of exchange* ; BAGEHOT : *Lombard Street* ; les principaux ouvrages de SHIELD-NICHOLSON, de FOXWELL, de LORLA, de PIERSON, etc...

(2) En Angleterre, on observe le système de la frappe gratuite de la monnaie ; dans les États du Continent, il y a au contraire une petite taxe de monnayage. En Angleterre, cependant les particuliers ne se rendent pas directement aux bureaux de la monnaie, mais à la Banque d'Angleterre et celle-ci est obligée d'acheter à un tarif déterminé des lingots métalliques et à les échanger contre de la monnaie frappée. Mais la banque prélève sur la somme qu'elle donne un très petit escompte pour le temps nécessaire au monnayage ; il y a en d'autres termes une très petite taxe monétaire. En Italie, les droits de frappe pour un kilogramme d'or fin sont de 7.445 livres. Pour un kilogramme d'argent, ils sont de 1.722 livres ; mais la frappe de l'argent est interdite aux particuliers par effet de l'Union monétaire, le bimétallisme des États qui composent l'Union étant incomplet et n'admettant que le libre monnayage de l'or. Du reste, l'or ne circule plus en Europe depuis la guerre et la plupart des États se trouvent au régime du cours forcé.

Ainsi l'État émet ses monnaies sans perdre ni gagner : généralement il subit une légère perte pour les frais de monnayage, parce que de temps en temps il doit remplacer les monnaies trop usagées par des monnaies nouvelles. Avec le temps, les monnaies s'usent et il faut de loin en loin restaurer la circulation monétaire. Il s'agit souvent de dépenses assez fortes (1).

gr. Mais la monnaie de chaque pays peut avoir des formes différentes : excepté la *monnaie véritable* ou propre, à valeur pleine, celle où la valeur intrinsèque correspond à la valeur nominale, il existe une monnaie conventionnelle ; et il est d'autant plus nécessaire qu'elle soit émise par l'État (2). Dans la monnaie conventionnelle, on fait entrer la *monnaie divisionnaire* ou fractionnaire, le billon, qui ne sert que pour de tous petits paiements. Une monnaie d'or ne peut pas, à cause de la rareté de ce métal, représenter 5 centimes d'une *lire* italienne : un *kopeck* impérial russe ou un *penny* anglais, doivent employer des métaux de peu de valeur, ou du moins de ceux dont la valeur ne provienne pas de leur rareté. Les *monnaies divisionnaires* de tous les pays sont frappées pour le compte des particuliers parce que leur valeur n'a rien de commun avec ce que pourrait faire supposer le rapport établi entre elles et la véritable monnaie. Un *shilling* représente légalement $1/20$ de sterling ; mais l'argent qu'il contient en représente moins de la moitié. Ainsi, si une monnaie d'or française de 10 francs vaut exactement 10 francs, une monnaie d'argent d'un franc ne contient pas la quantité de métal

(1) JEYONS calculait que la monnaie anglaise, le *sovereign*, perdait chaque année 0,043 de *grain*. Partout, la perte est plus ou moins considérable. En Angleterre, pendant longtemps, la détérioration de la monnaie était à charge de son dernier possesseur : mais on a dû renoncer à ce système dangereux ; et, actuellement ainsi que le prescrit la loi allemande, pourvu que les monnaies ne soient pas altérées frauduleusement, l'État les accepte partout à leur valeur nominale.

(2) En Europe, il n'existe que certains pays dont le bi-métallisme soit incomplet et qui forment les pays de ce qu'on appelle l'Union Latine. Ce fut le 23 décembre 1865 que la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse, signèrent une convention à laquelle la Grèce se rallia peu après, et où fut fixé le régime monétaire qui, sauf modifications, est encore en vigueur dans ces États. L'Union de 1865 est basée sur la fameuse loi française du 17 germinal de l'an XI, modifiée souvent par la suite. Cette convention ne maintient pas un véritable bi-métallisme, car alors que la frappe de l'or est libre, celle de l'argent ne l'est pas également. En effet, après 1874, les cinq États ont limité la frappe de la monnaie. Après 1878, par suite d'une nouvelle convention, tout nouveau monnayage fut nettement interdit. Il s'agit donc d'un véritable bimétallisme impur, ou boiteux, comme on a coutume de dire.

qu'elle indique, mais moins de la moitié. Les monnaies d'argent circulent dans le rapport indiqué par la loi, car en Angleterre la monnaie d'argent est seulement une monnaie divisionnaire et qu'en France il existe une législation spéciale issue d'une législation internationale qui règle l'Union Latine. Arrêtons-nous au premier cas, celui de la monnaie divisionnaire.

Ainsi que nous l'avons vu, la monnaie divisionnaire a une fonction très claire : celle de servir à de petits paiements. En général, elle est de nickel et de bronze : mais elle pourrait sans inconvénients être en métaux moins coûteux que le nickel. Il s'agit en réalité d'une monnaie dont la valeur intrinsèque est généralement très inférieure à la valeur nominale. Et la différence revient, et il est naturel que cela soit ainsi, tout entière au bénéfice de l'État. Mais de ce bénéfice, il ne faut pas abuser. Pour que la circulation de cette monnaie soit réglée d'une façon automatique et non pas arbitraire, il faut que l'État soit toujours prêt à la changer en or.

Les revenus que l'État retire du monnayage proviennent de différentes sources : de la différence qu'il y a entre le métal contenu dans la monnaie et celle qui équivaldrait à sa valeur nominale : (cette différence est aujourd'hui très petite, mais elle existe. Les orfèvres d'un grand nombre de pays fondent souvent les livres sterling pour avoir une garantie de la qualité de la monnaie), du gain qui provient de la monnaie divisionnaire qui est généralement émise à une valeur nominale supérieure à celle du métal ; des droits de monnayage exigés des particuliers qui désirent faire transformer leur métal en monnaie.

II. — L'ÉMISSION DES BILLETS DE BANQUE

92. L'émission des billets de banque constitue elle aussi une entreprise publique. Il n'est pas utile de rapporter ici toutes les discussions entre les partisans des banques d'émission d'État et ceux qui veulent réduire l'action de l'État à un simple contrôle (1). Quelle que soit l'opinion que l'on ait à ce sujet, tout

(1) Voyez, sur ces questions, NITTI : *Essai sur les variations du taux de l'escompte*, Paris, 1899, et les nombreux ouvrages de VIGNES, NOËL, SAYOUS, FRANÇOIS, COURCELLE-SENEUIL, MACLEOD, etc. ; LÉVY : *Banques d'émission et trésors publics*, Paris, 1911 ; FANNO : *Le banche e il regime monetario*, Rome, 1913, etc., etc... Dans de nombreux pays, il y a eu une tendance diffuse à faire exercer le crédit par l'État sous la forme de banques de

le monde est d'accord pour dire que l'émission ne peut pas être laissée sans contrôle aux soins de l'industrie privée. Il n'existe pas de pays au monde où il y ait aujourd'hui de véritable liberté d'émission ; aux États-Unis, il y avait la liberté de créer des banques d'émission en nombre illimité, mais les billets étaient soumis à des lois plus restrictives que celles des pays d'Europe : trop restrictives peut-être. La loi du 23 décembre 1913 créa 12 banques fédérales de réserve avec le privilège de l'émission des billets garantie par 40 % d'or. Dans 30 ans, l'ancien système américain devra être remplacé par quelque système nouveau.

L'État peut donc exercer directement l'industrie de l'émission : c'est ce qu'il fait en Suède et c'est ce qu'il faisait aussi en Russie avant la révolution. La Banque Royale de Suède est la plus ancienne banque d'émission d'Europe : elle fonctionne depuis 1866 sous la surveillance directe du Parlement suédois. Son capital est de 30 millions et la Banque peut émettre des billets jusqu'à concurrence de cette somme : le reste doit être couvert par une entière réserve ou par des devises étrangères. Son émission est donc très limitée et les conditions spéciales de la Suède rendent son fonctionnement facile.

Il est indéniable que l'État qui exproprie tous les citoyens du droit d'exercer l'industrie de l'émission des billets au bénéfice d'une société (*Banque de France* en France, *Banque Nationale de Belgique* en Belgique, *Banca d'Italia* en Italie, etc.), ou de rares institutions, n'a pas seulement le droit, mais aussi le devoir de participer à des gains résultant en grande partie de cette expropriation.

Or, l'impôt sur la circulation des billets est irrationnel dans des pays de liberté bancaire (puisque la circulation ne représente pas une richesse en soi). De même qu'il est toujours mauvais, sous le régime du monopole ou du privilège, de soumettre les instituts d'émission à de fortes contributions qui finissent ensuite par peser exclusivement sur la grande masse des consommateurs du crédit, il est logique et même moral à tous les points de vue, que, sous le régime du monopole ou du privilège, il y ait participation de l'État aux bénéfices. L'État représente la collectivité ; par conséquent, dans ce cas, le grand nombre de ceux qui, dans un but d'utilité générale, ont renoncé à exercer l'in-

crédit ordinaires. Cela est très dangereux, surtout si l'on tient compte des tendances politiques qui dominent dans les gouvernements de partis. Les quelques expériences de banques d'État dans certains pays ne sont guère encourageantes.

dustrie de l'émission bancaire. Si cette industrie est une cause de bénéfices dépassant notablement la moyenne des produits industriels, il est nécessaire et il est moral que l'État y participe.

Quelle que soit leur forme, les impôts ont le désavantage d'être très lourds pour les consommateurs du crédit, fort onéreux pour l'industrie et de l'être fort peu pour les actionnaires des banques. Pour un simple acte de transfert, très facile à effectuer sous le régime du monopole du privilège, tous les impôts prévus avec sûreté, sont répartis sur ceux qui recourent au crédit bancaire.

Au contraire, la forme de participation, déjà établie par quelques États et qui est de plus en plus préférée, offre le très grand avantage de ne peser que très peu sur les consommateurs du crédit. Supposons un régime bancaire où les bénéfices jusqu'à 4 % du capital versé, aillent entièrement aux actionnaires ; de 4 à 6 % pour deux tiers à l'État et pour un tiers aux actionnaires, et de 5 % et au-dessus, pour quatre cinquièmes à l'État et pour un cinquième environ aux actionnaires. Il arrive dans ce cas, que l'État prend une grande part de ce que représentent les bénéfices provenant des monopoles, et la banque ne peut pas charger d'avance les consommateurs de frais qu'elle ne connaît pas. La grande supériorité des systèmes qui, au lieu de frapper la circulation de lourds impôts, préfèrent dans une certaine mesure faire participer l'État aux bénéfices, apparaît donc clairement, qu'il y ait ou non d'importants profits dans la banque.

93. Lorsque l'émission des billets est laissée libre (et ce phénomène ne se produit nulle part), l'État n'a pas plus de raison de frapper la circulation fiduciaire davantage qu'il n'en a de frapper la circulation métallique ; si la circulation fiduciaire se substitue en partie à la circulation métallique c'est parce qu'elle est moins coûteuse : relever artificiellement le coût signifie diminuer ou annuler le bénéfice. Et c'est d'autant plus néfaste lorsque c'est la masse des consommateurs du crédit, c'est-à-dire la masse du public qui tire avantage de chaque diminution. Dans le cas bien plus fréquent du monopole ou du privilège accordés à des sociétés privées, la question doit être étudiée sous un aspect bien différent. En pareil cas l'État, représentant les intérêts collectifs exproprie les citoyens d'un droit, qui est l'exercice de l'industrie de l'émission et il concède ce droit à un seul ou à quelques-uns. Comme il s'agit d'une véritable expropriation, d'une limitation faite soit pour des nécessités historiques, soit pour des raisons d'utilité publique, il est bien naturel qu'il y ait une compensation et que parfois l'industrie du monopole ou du pri-

vilège donne des bénéfices très élevés, grâce à sa position spéciale : l'État doit alors, en tant qu'auteur du monopole, y participer. Il ne faut pas oublier que toutes ou presque toutes les grandes banques d'émission ont obtenu le privilège ou le monopole par suite de services rendus à l'État, c'est-à-dire par le moyen d'une véritable transaction. Même aujourd'hui, les banques jouissant de monopoles et de privilèges, sont obligées de rendre gratuitement, en échange de la concession qui leur a été accordée, une série de services et de prestations. Mais si, en dépit de cela, l'industrie est d'un grand rapport, il est bien naturel et honnête que le concessionnaire du droit de monopole ou de privilège, celui qui a exproprié les citoyens d'un droit qu'ils avaient jadis, leur rende une partie au moins des bénéfices élevés, que leur situation extraordinaire apporte aux institutions. Mais frapper la circulation comme une matière d'impôt *en soi*, et non pas les profits bancaires lorsqu'ils dépassent une certaine limite, signifie presque toujours frapper les consommateurs du crédit et non pas seulement ceux qui ont obtenu une concession de l'État et qui, partant, sont obligés à une contribution fixe ou variable. Quand l'impôt est léger, il est possible de le répartir au taux de l'escompte, sur les bénéfices de la banque et sur la somme totale des opérations que la banque effectue. Mais, même dans ce cas, il est puéril de croire que l'impôt puisse être payé exclusivement par les bénéfices du capital : cependant, maintenus dans certaines limites, les dommages sont moindres. Il n'en est pas ainsi dans le cas contraire.

Il est bon de rappeler que rien ne facilite davantage la transaction des charges, que le crédit. Si les transactions se faisaient toutes en monnaie et que l'on paie toujours comptant, il n'y aurait pas de pertes, et la valeur du produit et du service n'aurait pas d'autre limite en dehors de celle que lui confère sa nature. Au contraire le crédit, en stimulant les activités et en permettant le développement des échanges dans une sphère bien plus large, répartit entre ceux qui font honneur à leurs engagements les pertes provenant de ceux qui ne tiennent pas leurs promesses de paiement. Par conséquent, lorsque l'impôt sur la circulation dépasse certaines limites, les banques chargent de l'impôt qui leur est appliqué, ceux qui escomptent. Les banques pourraient dans certains cas diminuer les bénéfices. Mais lorsque les bénéfices de la banque sont descendus à la moyenne courante des profits, il n'est pas possible de les diminuer davantage sans un dommage et même sans la ruine des institutions bancaires. Il s'agit donc d'un remède héroïque ; il peut

être adopté dans des cas exceptionnels, mais jamais en temps ordinaires.

La circulation des banques n'est pas nécessairement en rapport avec les opérations que celles-ci effectuent, ni avec leurs profits. Il arrive que la circulation augmente de tout le poids des billets détruits et de ceux que l'on a conservés avec la même confiance que le numéraire. La seule circulation utile aux banques est celle qui est représentée comme une contre-valeur par le portefeuille et par les prêts. La Banque d'Angleterre, tout en étant le véritable banquier de l'État anglais, et ayant pour fonctions d'effectuer contre une mince rémunération, le service de paiement des intérêts de la dette publique, paie à l'État de 230 à 250.000 livres sterling par an : somme infime si l'on songe à la quantité de ses opérations. La Banque de France paye chaque année une contribution égale aux produits de la huitième partie de la moyenne de l'escompte de la circulation productive, sans que cette contribution puisse être inférieure à 2.000.000. En Italie, les trois banques d'émissions ont été assujetties à d'énormes contributions : avant 1891, elles payaient 1,44 pour chaque 100 livres de circulation. Récemment, ces trois banques ont été réunies en une seule banque, la Banca d'Italia. L'on comprend que l'État, en concédant le monopole ou le privilège de l'émission, puisse participer aux bénéfices, mais l'on ne comprend pas qu'avec des charges énormes, il arrive à annuler les bénéfices du crédit (1).

(1) La législation positive en matière bancaire présente des variétés notables. Dans l'Empire allemand par exemple, la Reichsbank, avec son siège à Berlin, se trouvait sous la direction et sous la surveillance de l'Empire, et elle était administrée par les organes mêmes de l'Empire. Elle était une personne juridique indépendante, dont le capital de 180.000.000 de marks résidait en actions nominatives. Les actionnaires n'avaient aucune influence sur la gestion de la Banque. Le Chancelier de l'Empire faisait fonction nominale de Directeur ; de fait, c'est le Secrétaire d'État à l'Intérieur qui le remplaçait. La Banque avait le privilège de l'émission et elle remplissait les fonctions de Caisse d'Empire. Les bénéfices de la Banque, après retrait des dividendes des actionnaires, et 10 % destinés au fonds de réserve, allaient pour 1/4 aux actionnaires et pour 3/4 à la Caisse de l'Empire.

Les banques d'émission au régime ordinaire doivent avoir une seule règle : être prêtes à changer à chaque réclamation, leurs billets en métal. L'élévation du taux de l'escompte dépend ordinairement de la demande de métal. En élevant l'escompte, c'est-à-dire en élevant l'emprunt du prix de la monnaie, la banque prend soin de ne pas transformer du capital en circulation en capital fixe. La Bourse en ressent donc un effet immédiat.

Depuis la guerre l'or a presque entièrement disparu en Europe de la

III. — LES POSTES

94. Il est certains services publics qui, comme par exemple les routes ordinaires, ne peuvent pas être confiés à l'industrie privée qui serait insuffisante ; d'autres que la collectivité assume

circulation. Même dans les pays à bonne circulation et à changes réguliers, les banques préfèrent conserver leur or et de nombreux pays en empêchent encore l'exportation.

Dans presque tous les pays qui ont participé à la guerre, les banques d'émission, en face de la circulation véritable, c'est-à-dire de celle qui se fait pour le compte du commerce, en ont fait une autre *pour le compte de l'Etat*. On a donc rompu toute espèce d'équilibre entre l'encaisse métallique et la circulation des billets, et l'on est entré dans le *cours forcé*.

La Banque de France, qui est la banque européenne possédant la plus grande encaisse métallique, avait en 1913, en moyenne, une réserve métallique de 3.157.000.000 en or et de 640.000.000 en argent. Sa réserve était à la fin d'avril 1926, de 3.634.000.000 d'or ; de 1.864.000.000 d'or déposés à l'étranger comme garantie ; de 334.000.000 d'argent et de 508.000.000 de titres extérieurs, mais au 24 juin 1926, la Banque de France avait 33.073.000.000 de circulation, 36.600.000.000 d'avances à l'Etat, etc., en face d'un portefeuille d'à peine 4.743.000.000 de francs.

Si l'on compare la situation des banques d'émission pour ce qui est de leur encaisse métallique et de leur portefeuille à l'étranger avant et après la guerre, on trouve les chiffres suivants :

	1913		1925	
	Réserves	Circulation	Réserves	Circulation
Belgique (millions de francs)...	452	1.087	304	7.814
Allemagne (millions de marks)...	1.170	2.593	1.208	2.960
Espagne (millions de pesetas)...	1.387	1.931	3.218	4.440
Etats-Unis (millions de dollars)...	2.090	726	2.797	2.488
Italie (millions de livres).....	1.376	2.284	1.533	19.350
Japon (millions de yen).....	224	426	1.037	1.668
Pologne (millions de zloty).....	—	—	134	393
Suède (millions de couronnes)...	124	234	402	498
France (millions de francs)....	4.157	5.714	6.443	51.083
Grande-Bretagne (millions de livres st.)	35	29	146	88
Suisse (millions de francs).....	191	314	526	530

Dans ce calcul, sont compris en 1925, pour la Banque de France, 1.864.000.000 d'or se trouvant à l'étranger en garantie, et pour l'Italie 419.000.000 qui sont également à l'étranger comme garantie. Leur encaisse métallique doit donc être réduite en proportion.

La Pologne, après avoir essayé de stabiliser et de porter à la parité-or sa nouvelle monnaie, le *zloty*, s'est heurtée à de grandes difficultés ; pen-

pour des raisons d'ordre ou de sûreté comme le monnayage ; d'autres qui, tout en ayant un caractère spécial, comme les postes et le télégraphe (parce qu'ils tendent forcément vers le monopole), ne peuvent être exploités économiquement que par l'État ; d'autres qui ont un caractère plus incertain encore, comme les chemins de fer et les téléphones. Les raisons pour lesquelles le service postal et le service télégraphique sont toujours effectués par l'État dans les pays civilisés d'aujourd'hui, n'ont pas besoin d'être éclaircies : ce sont des raisons d'ordre, de précision et de sûreté. La transmission de la parole écrite par le moyen de la poste ou du télégraphe, doit être garantie contre tout abus possible. Le secret postal et télégraphique est, sans aucun doute, mieux respecté par des fonctionnaires responsables de l'État que par des compagnies privées plus ou moins directement intéressées à des spéculations. La nature même de ces services les fait tendre vers un monopole ; et dans aucun pays civilisé des monopoles aussi délicats que le sont les postes et le télégraphe, et qui regardent la vie de la nation tout entière, ne sont confiés exclusivement aux mains de sociétés privées. Ainsi, partout, les postes et presque partout le télégraphe à l'intérieur de chaque nation, et dans certains pays les téléphones sont directement administrés par l'État. Et l'importance de ces entreprises publiques devient plus grande tous les jours à mesure que les échanges s'accroissent, que les relations internationales se multiplient, grâce au développement de toutes les formes de l'activité économique.

Il y a un siècle encore, écrire une lettre constituait un événement dans chaque famille et le style épistolaire était soigné

dant un certain temps 100 *zloty* qui devraient valoir 100 francs suisses ne cotaient que 45 francs (à la Bourse de Zurich du 24 juin 1926). Cependant, cette situation s'est considérablement améliorée par la suite.

L'Italie possédait trois banques d'émission : la Banca d'Italia, le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia. Par un récent décret le monopole de l'émission a été confié à la Banque d'Italie.

L'Allemagne, après l'immense désastre provoqué par l'inflation, surtout pendant les années 1922-23 a courageusement assaini sa circulation. La Reichsbank avait, en 1923, le chiffre astronomique de 496.807.424.772 marks en circulation. A la fin de mars 1926, la circulation de la Reichsbank était de 1.536.000.000 de rentenmark.

C'est maintenant au tour de la Roumanie de marcher rapidement vers une circulation astronomique. A la fin d'avril 1926, sa banque d'émission avait en circulation 20.777.000.000 de *lei* ; 100 *lei* roumains, qui à la parité devraient valoir 100 francs suisses valaient le 3 août 1927, 3,15 francs à la Bourse de Zurich.

de telle sorte que les vieilles lettres, en revenant au jour, nous donnent une idée de la lenteur et de la gravité avec lesquelles elles étaient habituellement conçues. Sur l'origine et le développement du service postal de nombreux ouvrages ont été écrits ; il est inutile pour nous de remonter à l'antiquité ; s'il fallait faire l'histoire de chaque institution et de chaque service, on finirait par se perdre dans un labyrinthe de connaissances qui n'ont pour notre traité qu'une valeur assez médiocre (1). L'État, pour des raisons d'universalité, d'ordre et de régularité, a donc assumé, dans tous les pays civilisés, le service postal sous la forme d'un monopole.

Actuellement, les postes sont tout particulièrement un service économique social, dans ce sens qu'elles peuvent rapporter, mais le but de l'État, presque partout, n'est pas de tirer un revenu de ce monopole. Le service postal est un monopole de par sa nature même ; il répond à un besoin éprouvé par la grande masse de la population : enfin l'État produit à bon marché bien mieux que ne pourrait produire l'industrie privée. La véritable organisation des postes ne date que de quelques siècles ; l'organisation sous sa forme actuelle est un phénomène essentiellement moderne. C'est même au XIX^e siècle seulement que la poste a pris l'énorme développement qu'elle a actuellement. Auparavant la poste ne s'occupait que de la transmission de la correspondance : la transmission des valeurs y a été organisée bien plus tard. Et dans la transmission de la correspondance, on envisageait deux principes : le poids et la distance (2). Ni en Angleterre,

(1) Sur les postes, voyez JOYCE : *History of the Post Office*, Londres, 1883 ; BELLOC : *Les postes françaises*, Paris, 1886 ; VON STÉPHAN : *Geschichte der preussischen Post*, Berlin, 1889 ; VEREDARIUS : *Das Buch von der Wellpost*, Berlin, 1894 ; G. BITHBECK HILL : *Life of sir Rowland Hill*, Londres, 1895 ; LEWIS : *Her Majesty's Mails*, Londres, 1864 ; et surtout BAINES : *Forty years of the Post Office*, Londres, 1893 ainsi que les grandes publications faites à l'occasion du XXV^e anniversaire de l'Union postale.

Voyez aussi GALLOIS : *Les postes à travers les siècles*, Paris, 1894 ; OHNAUN : *Die Anfänge des Postwesens und die Taxis*, Berlin, 1909 ; GENERAL POST OFFICE : *The Post Office. An historical summary*, Londres, 1911, etc., etc.

(2) En 1676, en France, par exemple, une lettre payait 2 sous à moins de 25 lieues, 3 sous de 25 à 60 lieues, 4 sous de 60 à 80 lieues. Si la lettre pesait plus d'une once, elle payait 4 sous pour moins de 25 lieues et 8 sous pour plus de 80. En 1795, le Gouvernement révolutionnaire accrût d'une façon énorme les tarifs postaux ; une lettre payait 4 sous dans le même département, 5 à moins de 20 lieues, 6 sous de 20 à 30 lieues, 7 de 30 à 40, etc. Une lettre dépassant 180 lieues payait 15 sous de plus. C'était un système excessivement compliqué et lourd, qui eut pour effet de détruire presque tout développement de la correspondance.

ni en Allemagne, ni en Italie, elle ne s'est développée qu'après que certains principes de simplification des tarifs, de précision dans les ordonnances postales eussent remplacé les anciens critères qui rendaient tout développement impossible.

Aussi longtemps que par exemple, le poids et la distance étaient les deux critères qu'il s'agissait de combiner dans les tarifs, leur échelle s'allongeait démesurément et l'on s'efforçait autant que possible de ne pas écrire et de recourir à d'autres moyens que la poste pour faire parvenir sa correspondance. La simplification des moyens, la première introduction de feuilles de papier postal timbrées (dans le royaume de Sardaigne en 1818 et plus tard dans le royaume de Naples) qui étaient des enveloppes ou des feuilles où l'on avait imprimé un timbre, comme sur les enveloppes postales anglaises ou américaines actuelles, tous ces moyens qui ont précédé l'emploi de la diffusion du timbre furent les premiers phénomènes de transformation.

Mais une autre cause a été plus grande encore : la suppression du critère de la distance, suppression qui semblait absurde au début, car il ne paraissait pas logique qu'une lettre dût payer la même somme pour aller à 10 kilomètres de distance, qu'une autre pour aller à 1.000. Pourtant, ce fut cette simple modification, si absurde en apparence qui, en simplifiant le service postal, lui donna le plus grand développement. Remplacer les différents tarifs proportionnels, graduels ou différentiels par un tarif unique, a été la véritable cause du grand développement des postes (1).

(1) En 1837, sir Rowland Hill proposa cette réforme qui trouva tant d'écho dans le monde entier : Il s'agissait de réduire les tarifs et, en même temps, de simplifier le service. La plus grande simplification provenait de l'abolition du critère de la distance. A l'intérieur du royaume, quelle que fût la distance, on payait toujours 4 *pence*, c'est-à-dire 40 centimes, pour des lettres ne dépassant pas une demi-once (13,33 grammes). D'abord on paya en moyenne de 60 à 74 centimes : 7 *pence* à 7 *pence* $\frac{1}{2}$. La réforme de Sir Rowland Hill fut tentée à titre d'expérience (la politique expérimentale aurait dit Léon Donnat) en décembre 1839. L'auteur de la proposition n'était ni un ministre ni un homme politique : c'était un citoyen privé. L'effet immédiat fut tel que cette réforme fut immédiatement adoptée et la taxe de la lettre simple de 13,33 grammes fut même réduite à un *penny*, c'est-à-dire à 10 centimes. On supprima en même temps les franchises parlementaires par quoi les députés pouvaient recevoir gratuitement 15 lettres par jour et en écrire 10.

Alors qu'en Angleterre, en 1839, avant la réforme, on écrivait seulement 78.000.000 de lettres, on en écrivit 167.000.000 en 1840, 227 en 1845, 410 en 1853 ; à présent le nombre des lettres expédiées chaque année ne se compte plus par millions, mais par milliards.

* La poste offre un grand intérêt pour le développement de la vie sociale, c'est pourquoi il ne faut pas, autant que possible, la considérer comme un moyen de gain, mais plutôt comme un service public. L'Angleterre est le pays où l'État retire des postes les plus grands bénéfices financiers. Et en général dans les pays d'Europe à population dense et à grand développement des communications, la poste rapporte et représente une activité considérable. Dans les pays neufs, surtout en Amérique et en Afrique, elle représente un déficit qui a de plus en plus tendance à se réduire à des proportions minimales. La rapidité des moyens actuels de transport par terre et par mer, a permis un développement immense des relations et pour certaines denrées elle a déterminé une véritable unification du marché. L'*œs triplex* dont Horace voulait cuirasser le cœur des premiers navigateurs, sert plutôt à construire des bâtiments, maintenant que la navigation est relativement si sûre.

Les postes sont dans tous les pays civilisés un service public monopolisé, dont les tarifs n'ont pas un caractère fiscal mais gravitent presque partout sur les frais.

Dans tous les pays civilisés, les postes ne se limitent pas à présent au simple service de la correspondance ; ce serait trop peu de chose, en face d'une organisation aussi puissante. Si la tâche principale reste le service de la correspondance, de nombreux services accessoires prennent tous les jours une plus grande importance. Ces services sont : a) les paquets ; b) la transmission des valeurs au moyen de mandats, mandats-cartes et titres au porteur ; c) les recouvrements pour le compte de tiers, dans le pays et à l'étranger ; d) les abonnements à des journaux du pays et à des journaux étrangers ; e) les caisses d'épargne ; f) le paiement des coupons de rente de la dette publique au porteur ou à vue ; g) la légalisation (par ordre des Ministres des Affaires Étrangères et de la Justice, ainsi que des présidents des tribunaux, selon les cas) d'actes extérieurs au pays et d'actes mêmes intérieurs, à valoir dans d'autres circonscriptions judiciaires et de l'enregistrement de procès-verbaux et de sentences de jugements de conciliation. En outre, elle peut émettre des cartes d'identité. Certains de ces services sont évidemment limités à l'intérieur du pays : d'autres s'étendent aux rapports avec l'étranger. La plupart des États civilisés ont donné une aussi grande extension aux services postaux en leur faisant assumer parfois des services du caractère le plus varié.

En dehors du service de la correspondance, les postes ont donc des services de caractère véritablement bancaire. Les mandats

et les mandats-cartes servent à la transmission des valeurs : et pourtant c'est là un service pour lequel on avait auparavant recours aux banquiers même pour des sommes peu élevées (aujourd'hui, dans de nombreux pays, les institutions d'émission donnent gratuitement des chèques postaux) ; mais en acceptant des épargnes ou en leur donnant un intérêt, la poste rend un service de caractère exclusivement bancaire. Puisque l'État en Italie est contraint lui aussi, au moyen de la caisse des dépôts et des consignations, de prêter les sommes qu'il a reçues en dépôt, il effectue donc les deux opérations fondamentales des banques : le dépôt et l'escompte. Le mouvement postal est un indice certain du mouvement des affaires de chaque pays ; c'est du moins un indice d'une très grande importance : les statistiques postales ont donc une véritable valeur économique et commerciale. Puisque les postes, dans de nombreux États recueillent l'épargne populaire, il faut bien qu'elles l'emploient. Pour ce besoin et pour d'autres non moins importants (sauvegarde des cautions, des dépôts judiciaires, etc.), de grandes institutions d'État sont nées sur le type de la *Caisse des dépôts et consignations* en France, de la *Cassa di depositi e prestiti* en Italie, etc.

Ces institutions sont généralement nettement séparées du Trésor et fonctionnent sous le contrôle de l'autorité législative : elles ont presque partout une grande importance et, à leur disposition, des fonds considérables mais elles sont limitées dans leur emploi par les lois (titres d'État, dans certains pays titres de pouvoirs locaux ou emprunts effectués par ces derniers), etc.

Actuellement, le développement postal et télégraphique a été rendu plus facile par l'accroissement des rapports internationaux et par les conventions qui, tous les jours, s'établissent même avec les États les plus éloignés. Les conventions internationales postales et télégraphiques qui ont créé un grand bureau à Berne, bureau qui agit en qualité de *clearing house* (maison de compensation) entre tous les États, ont singulièrement facilité le mouvement de communication. L'*Union postale universelle* a été fondée en 1874 et constitue un terrain unique pour l'échange réciproque de la correspondance entre les bureaux de poste des pays qui en font partie. Développée ensuite grâce à des conventions successives, elle représente la plus grande union qui ait jamais existé dans le monde, union de 1.075.000.000 d'habitants répartis sur 102.000.000 de kilomètres carrés. L'Union postale de Berne n'agit pas seulement comme un puissant bureau d'informations ; mais elle règle fort bien les relations postales entre les différents États et surtout elle agit, comme

nous l'avons dit plus haut, à la façon d'un grand *clearing house*. Depuis la guerre les services publics concernant les communications et même les postes sont devenus déficitaires pour l'État. On a enregistré presque partout des augmentations de taxes. L'arrêt des échanges est venu à coïncider avec le plus grand coût des services et avec les plus grandes difficultés de communication (1).

IV. — LE TÉLÉGRAPHE

95. Les mêmes raisons que pour la poste valent pour le télégraphe : l'État l'administre presque dans tous les pays comme un monopole. Le télégraphe, qui est né presque partout par le moyen d'entreprises privées est devenu très vite un monopole d'État. Des sociétés industrielles ne pourraient pas installer des lignes télégraphiques à travers des propriétés privées, sans l'intervention des autorités gouvernementales et sans de spéciales concessions légales : et d'autre part, elles ne les installeraient pas à moins qu'il n'y ait pour cela une convenance économique. Ainsi, tous les pays qui avaient accordé l'exploitation des télégraphes à des sociétés privées ont tendance à les céder à l'État. En Angleterre, cette cession s'est accomplie en 1880. Aux États-Unis d'Amérique, l'exploitation privée des télégraphes a donné lieu à d'immenses abus ; à des syndicats parmi les compagnies, à des tarifs parfois excessifs, etc. (2).

Bien différent est le cas des lignes à l'intérieur d'une nation et des lignes allant d'une nation à une autre. Ces dernières sont ordinairement construites et exploitées par des sociétés privées. Les raisons en sont multiples et évidentes. Avant tout, lorsque l'on établit une communication entre deux pays étrangers, aucun État ne peut en avoir le monopole sans exciter les protestations de l'autre ; ensuite, une grande partie des raisons qui

(1) D'après le Bureau international de l'Union Postale Universelle de Berne en 1924, le nombre des correspondances postales a été pour cette même année de 23.035.000.000 aux États-Unis d'Amérique, de 492 en Espagne, de 877 en Belgique, de 4.742 en France, de 3.938.000.000 en Allemagne (avec une grande diminution due à la crise économique de l'après-guerre), de 5.638 en Grande-Bretagne, de 1.801 en Italie et de 3.602 au Japon. Le faible développement de l'Espagne, en dépit de la différence de territoire et de population, place celle-ci au-dessous de la Belgique.

(2) Sur les télégraphes et leur développement, voir l'œuvre connue de SAX sur les communications : *Die Verkehrsmittel in Volk und Staatswirtschaft*, Wien, 1876 ; Bozza : *Cenni storici sulla telegrafia elettrica nelle Due Sicilie*, Napoli, 1861 ; Nivoix : *Télégraphe* dans D. d. C., etc.

font du télégraphe un service monopolisé, viennent à manquer dans ce deuxième cas. L'Angleterre et les États-Unis possèdent les plus grands câbles télégraphiques et les plus grandes lignes télégraphiques internationales ; mais les États Scandinaves aussi en possèdent passablement. L'Angleterre, par exemple, est rattachée à l'Amérique du Nord par de nombreux câbles qui appartiennent tous à des sociétés privées, en majorité anglaises et américaines. Les télégraphes internationaux sont donc, en général, exploités par des sociétés privées : les télégraphes intérieurs par l'État.

Les tarifs télégraphiques également, après avoir été proportionnels et graduels sont devenus uniques à l'intérieur de chaque pays, mais cela est arrivé bien plus lentement que pour la poste. A l'intérieur de chaque pays, grâce à l'unité des buts, les administrations des télégraphes et des postes sont généralement réunies ; dans certains pays, le personnel est le même, ou presque, et les règlements communs.

Toutes ces considérations valent pour le télégraphe tel qu'il a été utilisé jusqu'à présent. Mais les récentes découvertes et les applications de la télégraphie sans fil sont en passe de modifier sensiblement tout ce qui s'est fait. Il est fort probable que ces découvertes feront que, dans l'avenir, le télégraphe ne sera plus réglé comme il l'est aujourd'hui : que les particuliers pourront communiquer entre eux, même à de grandes distances, sans avoir besoin de passer par l'État ou par quelque administration

NOTE. La statistique des télégrammes suit de près celle de la correspondance postale. D'après le Bureau international de l'Union télégraphique de Berne, pour 1924 elle a été exprimée en millions :

Allemagne	51.838	36.627
Belgique	—	15.173
Danemark	1.835	2.466
Espagne	6.002	13.453
France	60.488	48.039
Italie	24.536	26.014
Norvège	2.961	4.228
Royaume-Uni	83.780	63.189
Suède	3.180	4.144
Suisse	3.327	3.330

Presque partout le développement du téléphone réduit le nombre des télégrammes, ou le limite, sauf dans les pays à grandes distances.

Aux États-Unis d'Amérique le nombre des télégrammes (en millions) est passé de 109.378 en 1913 à 191.121 en 1922 ; en Argentine de 10.628 en 1913 à 25.896 en 1923.

privée ; mais, même dans ce cas, ce sera l'État qui exploitera le télégraphe pour la grande masse du public. Il existe à Berne un *Bureau international des administrations télégraphiques*, créé en 1868 après la conférence internationale de Berne. Ce Bureau fonctionne depuis 1869 : les fonds nécessaires à sa marche sont avancés par la Confédération suisse et remboursés ensuite par les administrations des États qui en font partie.

Dans un grand nombre de pays l'État s'est déjà réservé le monopole des services radio-télégraphiques et radio-téléphoniques en accordant à n'importe quel particulier, groupement et administration publique ou privée de caractère scientifique, didactique, ou même aux services publics ou privés, l'autorisation d'établir et d'exploiter des installations radio-télégraphiques et radio-téléphoniques aussi bien sur terre qu'à bord des navires. L'État se réserve d'une façon générale de révoquer toute concession lorsque les installations auront un caractère de trouble pour celles de l'État, et qu'elles ne répondront pas aux conditions techniques préétablies par le règlement de la concession. La radio-téléphonie est ainsi devenue, dans les grandes villes, une industrie importante et qui tend de plus en plus à se développer.

V. — LE TÉLÉPHONE

96. *Le téléphone* a une importance grandissante : il ne sert plus seulement aux communications de courtes distances, mais aussi à de grandes distances. Il advient ainsi du téléphone ce qui est advenu du télégraphe : il est presque partout considéré comme un service public et a une importance de plus en plus considérable. Jadis, le téléphone était limité à des communications pour de courtes distances, et il semblait que son développement dût être des plus réduit : il a donc été exploité dans la plupart des pays à l'intérieur des villes par des sociétés privées, mais depuis que le téléphone est devenu de plus en plus propre à faire communiquer de grandes distances, surtout depuis l'application du microphone, depuis qu'il est devenu international (il rattache entre elles certaines des plus grandes capitales d'Europe), il a tendance à adopter les mêmes règlements que le télégraphe. Le téléphone a sur le télégraphe une supériorité considérable pour ce qui est des dépenses d'installation qui sont généralement moins coûteuses, les appareils plus simples et d'un emploi plus facile, la correspondance plus avantageuse pour la suppression de tout intermédiaire.

Dans certains pays, le développement des téléphones se fait à l'ombre de celui des postes, comme cela s'est déjà vu pour les services télégraphiques. Ainsi en Allemagne, par exemple, l'administration des postes et télégraphes de l'Empire avait contribué considérablement à répandre l'usage des téléphones pour le

NOTE. L'usage du téléphone dans certains pays, s'étend à tel point qu'il limite considérablement celui du télégraphe. D'après SUNDBARG, les pays du monde qui font le plus grand emploi du téléphone sont : la Suède et les Etats-Unis d'Amérique ; viennent ensuite la Norvège, la Suisse, le Canada, l'Allemagne, la Grande-Bretagne ; la France et l'Italie viennent bien plus tard.

Selon les chiffres de la Société des nations le nombre des conversations téléphoniques a été le suivant (en milliers) :

Allemagne	a).....	2.073.758	1.588.000
	b).....	{ 444.193	232.000
	c).....		
Belgique	a).....	143.182	138.933
	b).....	1.804	4.630
	c).....	653	1.249
Danemark	a).....	209.790	375.678
	c).....	{ 48.703	67.589
	b).....		
France	a).....	388.966	723.461
	c).....	{ 45.327	{ 92.938
	b).....		
Italie	a).....	347.213
	b).....	{ 6.807	11.396
	c).....		
Royaume-Uni	a).....	844.771	832.000
	b).....	37.973	69.600
	c).....	247	693
Suède	a).....	304.132	546.235
	b).....	{ 19.826	{ 753
	c).....		
Suisse	a).....	60.035	89.002
	b).....	13.257	44.826
	c).....	462	2.214

Aux Etats-Unis d'Amérique le nombre des conversations téléphoniques a été de 20.800.000 en 1923.

Il faut avertir que les chiffres relatifs aux conversations téléphoniques donnés sous a) se rapportent au trafic urbain, ceux sous b) au trafic national et ceux sous c) au trafic international.

Pour la Suède qui est le pays où le service téléphonique est le plus développé, les chiffres ne comprennent pas les exploitations privées.

Les chiffres pour la Belgique, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse se rapportent à 1923, les chiffres pour l'Allemagne et le Danemark à 1924.

public par l'introduction de distributeurs automatiques qui arrivent à éliminer les employés (1). Les postes, le télégraphe, le téléphone (et surtout ce dernier) sont au dehors des villes, des services strictement rattachés les uns aux autres et qui ont pris et prendront plus encore la forme de monopole. Ainsi, en Suède, où le téléphone a eu le plus grand développement, les premières lignes avaient été construites par des sociétés privées, et furent reprises plus tard par l'État qui a maintenant les plus grands réseaux téléphoniques, tout en autorisant à ses côtés l'existence de sociétés privées très importantes.

Les services des postes et des télégraphes sont, grâce à l'accroissement de la population et des échanges, destinés à avoir une importance toujours croissante. Et même là où actuellement ils ne le sont pas, ils ont tendance à devenir des services d'État.

VI. — AUTRES SERVICES PUBLICS EXERCÉS PAR L'ÉTAT

97. En dehors des services publics dont nous avons déjà parlé et des chemins de fer qui sont partout considérés comme un service public et qui doivent être étudiés à part, il y a dans de nombreux pays un certain nombre de services que l'État accomplit dans l'intérêt de la collectivité en en tirant des profits, mais parfois aussi à perte. Dans certains pays qui ont de grands réseaux fluviaux, l'État exploite souvent, en concurrent, des lignes de navigation. Par la loi du 1^{er} avril 1905, l'Allemagne s'est réservé le monopole des lignes navigables entre le Rhin, la Weser et l'Elbe. De nombreux techniciens déclarent qu'il n'est pas possible de tirer d'une voie navigable son rendement maximum si ce n'est au moyen d'un service uniformément réglé. La tendance qui est en train de se manifester est de donner le maximum de développement à la navigation intérieure et l'État intervient soit directement, soit en subventionnant et en contrôlant des lignes déterminées (2).

Il ne manque pas de cas où l'État et les chemins de fer de

(1) Sur les téléphones, voyez F. MEIL : *Das Telephonrecht*, Leipzig, 1885 ; PIPIA : *L'elettricità nel diritto*, Milan, 1900 ; L. RAVA : *Il telefono nella legislazione italiana*, etc.

(2) Voyez MARLIO : *La politique allemande et la navigation intérieure*, Paris, 1909.

l'État exploitent certaines lignes maritimes comme correspondances de certains réseaux de chemins de fer, surtout lorsqu'il s'agit d'îles ou de colonies. Dans certains pays, un grand nombre de formes d'assurances ont été étatisées, surtout celles sur la durée de la vie humaine, particulièrement propres à être exercées comme services publics ; mais ces assurances finissant par être d'un revenu croissant et le critérium économique de la Trésorerie se trouvant à la base de l'étatisation, nous nous occuperons de cette matière à propos des monopoles fiscaux.

Sans établir de monopole d'État, l'Italie fabrique et vend la quinine. L'Italie prend place parmi les pays les plus éprouvés par la malaria. La quinine étant le remède le plus efficace contre les fièvres malariques, sa distribution ne peut pas être abandonnée sans que cela soit au détriment des populations rurales pauvres. L'État qui vend à des prix très bas et en concurrence avec les industries privées, rend possibles à un grand nombre de populations pauvres, non seulement les soins, mais la prophylaxie. Dans les pays de malaria, le règlement italien a produit les meilleurs résultats.

D'autres entreprises publiques peuvent être exploitées par l'État ; elles peuvent également être exploitées par les pouvoirs locaux et surtout par les communes sous la forme de municipalisations. Tout en mettant de côté un grand nombre d'exagérations de ses défenseurs et de ses adversaires, il est indéniable que de nombreuses municipalisations, soit sous la forme directe d'exploitations de la part des communes, soit sous la forme d'exploitations indirectes, c'est-à-dire confiées à des sociétés privées dans l'intérêt de la communauté, ont donné de grands avantages.

De nombreuses formes d'activité, à mesure qu'elles s'étendent et qu'elles regardent la collectivité tout entière, ont tendance à être étatisées ou municipalisées, même au dehors de toute pensée fiscale. Seul un critère économique et d'utilité générale doit présider à ce processus de la transformation d'une activité privée en un service public.

Il est à prévoir que l'aviation, en se développant, fera naître de nouvelles formes de l'activité de l'État. Les progrès de l'aviation comme moyen de transport ont dépassé toutes les prévisions. La guerre y a contribué pour une part, en ce sens que de grandes installations sont nées rapidement et que de nombreuses applications ont été exécutées. Mais si le développement de l'aviation civile en temps de paix est maintenant en grande partie rattaché à l'aviation militaire, de bons aviateurs ne peuvent être obtenus qu'au moyen d'une étude patiente et régulière : actuelle-

ment, dans un grand nombre de pays, l'aviation militaire qui a, en temps de paix, des fonctions limitées, agit d'accord avec l'aviation civile. Les services postaux rapides se tournent de plus en plus vers la poste aérienne qui assume des formes de développement toujours croissantes.

L'État peut exercer directement un service public ; il peut en confier la régie à une société privée ; il peut aussi accorder des primes, des subventions et des garanties d'intérêt pour des services d'utilité générale. Souvent aussi l'État accorde des subventions et des subsides à des pouvoirs locaux pour des services déterminés d'utilité publique (surtout en Angleterre, pour l'instruction et l'assistance publique).

Le système des primes est surtout adopté pour des industries qui n'auraient pas la possibilité de résister, et qui n'accompliraient aucun service d'utilité publique sans le secours de l'État : fréquent est le cas de primes à la marine marchande, à la pêche, etc. Parfois (et c'est ici un critère économique étranger aux services publics), l'État accorde des primes à des industries déterminées qui se trouvent dans une situation temporaire difficile. On a accordé en France et en Italie des primes à l'industrie de la soie, à la culture du lin, du chanvre, des olives, etc. Si ce système peut même être de quelque utilité momentanée, il ne manque pas de dangers et doit être appliqué avec une modération extrême.

Le système de la garantie d'intérêts, consiste à garantir un intérêt aux sociétés exerçant des industries déterminées d'utilité publique ; en France il s'applique surtout aux sociétés qui exploitent les chemins de fer, mais il est d'un usage fréquent dans les pays neufs où les chemins de fer ne trouvent pas dès le début un revenu suffisant. C'est un système qui a le tort d'alourdir souvent les administrations en ce sens que le stimulant de produire largement et à bon marché y fait défaut (1).

(1) En France, une loi de décembre 1921 règle la garantie d'intérêts pour les chemins de fer. Cette nouvelle loi garantissant un intérêt, change en rentiers les actionnaires des compagnies « même ceux qui ne jouissent plus des garanties ». Un dividende est garanti à la charge des usagers et de l'État même si l'exploitation est en déficit. « La gestion des concessionnaires, écrit JÈZE, ne sera qu'une forme de *régie des intéressés*. En fin de concession, en cas de rachat, on leur paiera même un matériel acquis en entier avec les deniers des contribuables ou des usagers ».

VII. — LES GRANDS MOYENS DE TRANSPORT ; LES CHEMINS DE FER

98. Il y a, comme nous l'avons déjà dit, certaines industries qui, de par leur caractère même, et de par leur nature, intéressent plus particulièrement la collectivité et ont tendance à assumer inévitablement la forme de monopoles. Or, l'État et les pouvoirs locaux tendent soit à les monopoliser pour leur propre compte, soit à les faire administrer sous leur contrôle. Ce que représentent les chemins de fer pour la vie de l'État, les conduites d'eau, les moyens d'éclairage et de transport le représentent aussi pour la vie locale. Ce sont des industries où le plus souvent la concurrence n'est pas possible et si elle est possible elle n'est pas profitable pour la société (1).

Les *questions ferroviaires*, les systèmes de construction et d'exploitation des chemins de fer possèdent une littérature interminable. Nous ne ferons que l'effleurer. Bien plus d'un million de kilomètres de chemins de fer (dont plus de la moitié aux États-Unis d'Amérique) ont été construits dans le monde entier et l'ont été selon les systèmes de construction les plus différents et les systèmes d'exploitation les plus variés. De 1830 à nos jours, en moins d'un siècle, la terre s'est presque entièrement couverte de chemins de fer. L'Amérique et l'Europe en sont déjà traversées en tous sens : l'Australie a de grandes lignes, l'Afrique elle-même ne tardera pas à avoir un chemin de fer qui reliera Alexandrie au Cap. Ce sont là des progrès à peine vraisemblables si l'on pense que les gens vivant encore se rappellent avoir entendu Thiers affirmer au Parlement français que la France n'arriverait jamais à construire six lieues de chemins de fer par an. Que de choses il craignait et que de choses on craignait à cette époque ! Il n'y avait pas, disait-on, assez de fer pour construire les lignes les plus importantes ; la fumée de la locomotive ruinerait les champs, l'étincelle pour-

(1) « Les moyens de transport ne peuvent pas être considérés comme une industrie quelconque, mais sont toujours un instrument de civilisation et de progrès qui entraîne d'immenses bénéfices économiques. Or, les particuliers ne pensent qu'au gain immédiat et se soucient fort peu de savoir si la baisse des prix, en amenant une perte momentanée, ne fera pas, par la suite, augmenter le trafic et ne donnera pas une impulsion à certaines branches de production ; ils ne peuvent pas tenir compte de tous ces avantages qui résultent du développement des transports et qui ne sont pas calculables en argent ». C. Surino : *Principi di economia politica*, page 317.

rait les incendier, les petits centres allaient être ruinés... On connaît le conseil que l'éminent sir Astley Cooper donnait à Stephenson : « N'essayez jamais de généraliser votre découverte, car elle apportera des dommages immenses avec elle ». « Il suffit, disait encore Cooper, qu'une vache soit placée sur la voie pour détruire un train ». « Tant pis pour la vache » avait répondu Stephenson. L'objection de la vache reparait pour toutes les choses nouvelles dans ce monde (1).

La route, le véhicule et la force motrice qui sont, comme dit Engel, les trois éléments techniques de tout moyen de transport, ont subi tous trois des modifications : principalement dans les transports par terre. Les chemins de fer contiennent inévitablement un monopole et il n'est pas possible d'en laisser la construction ou l'exploitation à des sociétés privées sans les soumettre à des règles inspirées par l'intérêt général. Du point de vue de la construction, il est clair que l'industrie privée ne se tournerait que vers les lignes les plus fructueuses et qu'elle négligerait les autres, d'un rendement inférieur. Avec cette différence que, dans les transports par mer, où la voie est libre pour tous, et qu'il n'a pas été besoin de tracer, là où il n'y a pas de dépenses pour l'entretenir, on ne crée pas de monopole, ou on en crée d'une façon très limitée ; les grands transports par terre ont tous tendance à assumer la forme de monopoles. Les sociétés de navigation les plus puissantes, sont souvent contraintes de faire tous leurs efforts pour résister à la concurrence des voiliers qui ont pour eux une force motrice naturelle presque gratuite. Il n'en est pas ainsi des transports par voie de terre où le chemin ne peut être construit qu'à grands frais et où la concurrence n'est souvent pas possible, quelle que soit

(1) A propos de la révolution qui a été opérée dans les transports, il n'est même pas nécessaire d'insister, au cours de ces notes rapides, sur des questions qu'il faudrait traiter une par une. Dans sa très belle étude sur *l'industrie des transports*, A. DE FOVILLE a rapporté une série de calculs démontrant le profond bouleversement accompli. Les distances ont été réduites d'une façon vertigineuse : la première locomotive de Stephenson ne faisait que 6.500 mètres à l'heure ; aux États-Unis d'Amérique les trains qui font 98 kilomètres à l'heure ne sont pas rares actuellement. Si l'on tient compte de la diminution des distances opérée par l'augmentation de la rapidité en France, l'on peut dire, avec Cheysson, que le territoire français s'est réduit de 6 à 700 fois en deux siècles et de même la dépense des transports. Les cas de lignes où comme en Amérique, les marchandises voyagent à moins de 3 centimes par tonne kilométrique n'est pas rare. DE FOVILLE *La transformation des moyens de transport et ses conséquences économiques*, Paris, 1880.

leur importance : d'ailleurs surtout dans les pays de grande densité, il est fort rare qu'un chemin de fer naisse à côté d'un autre.

L'État peut lui-même construire ses réseaux ferroviaires ; mais, quand bien même l'État construit pour son propre compte, il préfère le plus souvent affermer les travaux. La législation des chemins de fer est des plus diverses. Dans certains pays, les constructions sont faites par l'État, dans d'autres elles sont laissées aux soins de compagnies ou d'entreprises privées. En dehors de rares pays, les constructions de chemins de fer ont été généralement soumises à des règles très strictes et subordonnées entièrement à un critère d'utilité générale.

Dans une matière comme celle qui se rapporte aux chemins de fer, il est fort difficile de dire quels systèmes doivent être préférés, chaque pays ayant des conditions de vie et des lois très différentes. On peut noter cependant que dans les pays à population dense et où il est possible de prévoir que les chemins de fer devront acquérir une importance toujours croissante, l'État a tendance à faire construire pour son compte les lignes d'intérêt général. Ainsi, de nombreux pays qui, au début, avaient cédé la construction des chemins de fer à des sociétés privées, s'efforcent de les reprendre ou tout au moins, d'augmenter de plus en plus le nombre des lignes appartenant à l'État : c'est ce qui est arrivé en Allemagne, en Autriche, en France, en Suisse, en Italie, etc. (1). Les États-Unis d'Amérique restent avec l'Angleterre les seules exceptions véritables : mais on ne peut pas dire que leur exemple ait beaucoup d'importance. Les chemins de fer étant en Angleterre très coûteux et cela en dépit de leurs conditions particulièrement avantageuses et faciles (2), et que plus encore qu'une législation, l'Amérique possède une situation

(1) Il est inutile de faire mention ici des innombrables publications sur les chemins de fer. On consultera utilement : SPAVENTA : *Lo Stato e le ferrovie : riscatto ed esercizio*, Milan, 1876 ; SAX : *Die Eisenbahnen*, 1879 ; ULRICH : *Personentarifreform und Zonentarif*, Berlin, 1893 ; PICARD : *Les chemins de fer français*, Paris, 1884 ; LAUNHARDT : *Theorie der Tarifbildung der Eisenbahnen*, Berlin, 1870 ; JEANS : *The Economics of European Railways*, dans B. I. S., 1886 ; J. F. SCHREIBER : *Die Eisenbahnen als öffentliche Verkehrseinrichtungen und ihre Tarifpolitik*, Wien, 1887 ; L. CHORON : *Études sur le régime général des chemins de fer*, Paris, 1883, etc. Très utile est aussi la *Bibliothek des Eisenbahnwesens*, avec des études de HABERER, SCHREIBER, WEILL, REITLER, et LÖWE, consacrées à tous les aspects du problème ferroviaire, Wien, 1884 à 1887.

(2) Voyez GUSTAV COHN : *Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik*, Leipzig, 1874 et *Die englische Eisenbahnpolitik der letzten Zehn Jahre 1783-1883*, Leipzig, 1883.

spéciale. Pendant la guerre, les chemins de fer de l'Amérique du Nord ont été, eux aussi, contrôlés pour le compte de l'État.

On a beaucoup discuté pour savoir si les chemins de fer devaient être exploités par l'État ou par de grandes sociétés, mais il est très difficile d'apporter à cette controverse des critères absolus. Dans certains pays comme en Belgique ou en Prusse, l'exploitation des chemins de fer par l'État a été probante. De toute façon, cette question doit être toujours étudiée du point de vue de la convenance pratique.

L'exploitation de l'État réussit mieux là où les conditions du trafic sont les plus avantageuses. En Belgique, par exemple, où le charbon est produit en grande partie sur place, les voies ferrées se prêtent merveilleusement au commerce du transit, et elles se trouvent dans les conditions les plus favorables pour leur exploitation par l'État. La Prusse se trouve dans des conditions analogues.

99. En matière de chemin de fer, la concurrence n'est possible que dans les pays neufs et elle n'existe, du moins elle n'a existé en fait que dans un seul pays : aux États-Unis d'Amérique (1). Les États-Unis, il faut toujours se le rappeler, sont le pays aux conditions naturelles les plus avantageuses : un pays grand comme un continent, placé entre deux océans, avec de grands réseaux fluviaux et une distribution admirable des eaux, avec la plus grande production de charbon et de fer, avec de grandes étendues de plaines, avec d'immenses chutes d'eaux : les États-Unis personnifient donc la véritable concurrence. Chez eux les chemins de fer sont nés et naissent sous la simple impulsion des particuliers : il est des compagnies dont les lignes s'étendent sur 8.000, 10.000 ou 12.000 kilomètres. Personne ne voit d'objections à ce qu'un nouveau chemin de fer soit créé à côté de l'ancien. Là où il y a des terres à coloniser, on préfère souvent créer un chemin de fer plutôt qu'une route carrossable ; la terre est fertile et inexploitée, le fer abondant, le charbon à bon marché. La concession au sens européen de ce mot n'existe pas ; il n'existe pas, par conséquent, l'exploitation d'un mono-

(1) « Pour les moyens de transport, le monopole est le système le plus économique : les installations coûteuses doivent être exploitées le mieux possible et doivent être rapidement amorties pour éviter une perte des capitaux employés ; or, ce double but est obtenu par la concentration de tout le mouvement sur un moyen de transport déjà existant, alors qu'on ne l'obtiendrait pas si le mouvement même devait être réparti sur plusieurs moyens de transport ». SUPINO : *Principi di economia politica*, page 316.

pole accordée par l'État sous certaines conditions. La *charter*, ou reconnaissance d'une société de la part de l'État n'est qu'une pure formalité commerciale. Ordinairement la compagnie obtient la concession sans condition et obtient de même manière le droit d'expropriation : il est bien entendu que la concession n'accorde pas le moindre privilège. Et bien, ce régime de liberté absolue exercé aux conditions les plus avantageuses a donné lieu à d'énormes dispersions de richesses : on a vu en trois ans des sociétés faire faillite, qui exploitaient des chemins de fer plus longs que ceux de toute l'Asie et de toute l'Australie réunies ; des chemins de fer plus longs que ceux de toute l'Afrique ont été vendus aux enchères. Très nombreuses sont même actuellement les compagnies qui ne donnent aucun dividende : et si la situation s'améliore chaque année, c'est que l'on tend vers des formes de concentration de syndicats qui sont de véritables monopoles de fait (1).

Les chemins de fer peuvent être construits par l'État et exploités par lui : ils peuvent être construits et exploités par des sociétés privées ; ils peuvent enfin être construits en tout ou en partie pour le compte de l'État et exploités par des sociétés privées (Pays-Bas). Les chemins de fer sont exploités par l'État dans les pays allemands, en Autriche, en Belgique, en Italie, en Russie, au Japon, dans un grand nombre de colonies anglaises et en Suisse. En Italie, l'État a repris entre 1905 et 1906, l'exploitation définitive des chemins de fer qui était auparavant confiée à des sociétés privées (2).

Avant 1914, les chemins de fer de certains pays avaient un fort rendement, d'autres un rendement faible : presque partout la guerre a déterminé une diminution des revenus et une augmentation des dépenses. Certains États européens ont pu construire de grands réseaux sans sacrifices notables : c'est le

(1) L. PAUL-DUBOIS : *op. cit.*, 138, ss. Il n'est pas toujours vrai que la gestion privée soit plus économique que celle de l'État. En tout cas, ce n'est pas vrai lorsqu'il y a garantie d'intérêts. Les grandes gestions et administrations en proportion de leur grandeur, acquièrent souvent tous les défauts des administrations publiques sans en posséder les avantages.

(2) En France, le réseau d'État a été augmenté en 1908 par la reprise des lignes appartenant à la *Compagnie de l'Ouest*. Avant 1908, le réseau de l'État était de 3.000 kilomètres, il est aujourd'hui de 9.000 kilomètres. Le réseau total de la France est de 40.000 kilomètres ; en Italie, au 30 juin 1907, l'État possédait et exploitait 13.282.744 kilomètres de chemins de fer. 4.610 kilomètres de voies ferrées étaient laissées en concession à l'industrie privée. Les chemins de fer sont construits et exploités par des sociétés privées en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique.

cas de l'Allemagne. Placée au centre de toute l'Europe, possédant une production abondante de charbon et de fer et une immense surface plane, ses constructions ont coûté excessivement peu, moins par le mérite des gens que grâce à des circonstances favorables. Ainsi la construction a-t-elle été facile ; l'exploitation est plus facile encore dans ce pays où les matières premières coûtent le moins et où il y a des possibilités pour un immense commerce de transit. Parmi les grands pays d'Europe, c'est l'Italie qui a construit ses chemins de fer dans les conditions les plus difficiles. En effet, entièrement dépourvue de charbon et de fer, l'Italie est celui des pays les plus importants dont la surface est la plus accidentée et où les montagnes sont le plus étendues. Les constructions ont été généralement coûteuses : l'exploitation est elle aussi difficile et chère. La configuration de ce pays allongé à l'extrême, augmente les distances et il n'est pas possible que le commerce du transit s'y développe (1).

100. Quel tarif doit-on préférer pour les chemins de fer ? Le système ne peut pas être unique pour tous les pays : il est variable selon les différentes conditions (2). L'idéal, à mesure que les chemins de fer ont tendance à assumer les formes et le caractère de monopole, serait le tarif unique : mais le caractère du service des chemins de fer n'autorise encore dans aucun pays une réforme de cette nature. Parmi les différents ordres de consommateurs du service ferroviaire, les différences sont très profondes, et pourtant le nombre de ceux qui voyagent et qui se servent des chemins de fer est encore trop limité en comparaison de ceux qui utilisent les postes. Ainsi, dans de nombreux chemins de fer comme les chemins de fer anglais, on a des tarifs proportionnels ; dans d'autres (3), on emploie les tarifs différentiels ; dans d'autres enfin on en est déjà arrivé aux tarifs graduels. Dans tous les pays, l'on tâche le plus possible de réduire les tarifs des chemins de fer, de faire en sorte que le commerce puisse profiter de la facilité et du bon marché des transports. Certains procédés fort ingénieux ont été conçus, principalement

(1) Il y a quelques années, M. H. BONNEAU, directeur au *Paris-Lyon-Méditerranée*, calculait dans sa très importante *Etude sur les chemins de fer français*, le rendement des voyageurs en chemins de fer dans les principaux Etats. Depuis, un grand nombre d'autres recherches de même nature ont été effectuées.

(2) COLSON : *op. cit.*, page 191.

(3) Par exemple dans les chemins de fer italiens pour des distances dépassant 200 kilomètres.

en Hongrie, où la question des tarifs est l'objet d'une étude continuelle de la part des spécialistes les plus autorisés.

Avant la guerre, la Hongrie avait introduit le *tarif de zones* à partir du 1^{er} août 1889. Ce tarif essentiellement graduel, fait une distinction entre le tarif local, c'est-à-dire jusqu'à 20 kilomètres, et le tarif lointain : le tarif local comprend deux degrés correspondant à la première et à la seconde station à partir du point de départ ; le trafic lointain est divisé en 14 zones pour chacune desquelles il y a un tarif séparé. Le tarif par zone, modifié en 1896, est basé sur un système graduel dont les taxes unitaires diminuent au delà d'une certaine distance, ce qui a eu pour effet d'augmenter les trafics les plus longs (1).

Le tarif russe était lui aussi conçu de façon à donner une sorte de prime pour les voyages les plus longs (2).

Ce tarif fut appliqué avec le principe qu'il provoquerait une perte prévue à 25.000.000 de francs. Il a au contraire, été d'un très grand profit et il a eu pour effet de diminuer les distances et d'augmenter considérablement le trafic ; et il faudrait voir si ce serait possible dans un pays comme l'Italie dont l'extrême longueur constitue une raison de difficulté pour le trafic principalement dans sa partie méridionale.

101. Depuis quelques années on enregistre un grand mouvement pour la transformation des systèmes de traction ferroviaire : on s'efforce de remplacer la vapeur par l'électricité.

Les avantages de la traction électrique sont reconnus par ceux-là mêmes qui sont le moins disposés à admettre que dans l'industrie des chemins de fer, les résultats des applications de l'électricité sont toujours encourageants (3). Il est certain que la traction électrique, tout en conférant une plus grande sécu-

(1) Voyez A. NEMENY dans la R. d. E. P., juillet 1891.

(2) Le prix des billets de troisième classe en Russie était fixé de la façon suivante : jusqu'à 170 verstes (un verste = 1 km. 067), on payait 14.375 kopecks (1 kopeck = 0 fr. 04) ; de 160 à 300 verstes, on payait pour 160 verstes, plus 10 kopecks pour chaque 10 verstes supplémentaires (22,8 cent, par 10 kilomètres) ; de 301 à 326 verstes, 24 kopecks en plus pour 300 verstes. Et c'est alors seulement que commençaient les zones. Après 123 verstes, il y avait 7 zones de 25 verstes chacune à 20 kopecks (34 cent.), puis 7 de 30, 8 de 45, 14 de 40, toujours à 20 kopecks. Enfin un nombre à 50 kopecks. Voir COMBES DE LESTRADE : *La Russie économique et sociale*, Paris, 1896, pages 347, ss.

(3) Voir sur toutes les questions concernant la traction électrique, NITTI : *op. cit.* L'Italie est actuellement l'un des pays d'Europe possédant les plus grandes et les plus importantes lignes de chemins de fer à traction hydro-électrique.

rité personnelle, donne au moyen d'une dépense identique et parfois moins grande une plus grande rapidité et un plus grand nombre de trains. Si les systèmes proposés jusqu'à ce jour pour fournir le courant aux moteurs des véhicules n'ont pas atteint respectivement la perfection technique seule capable de décider du remplacement de la vapeur par l'électricité à une large échelle, considérés dans leur ensemble, ils prouvent qu'une bonne partie de la distance à parcourir pour atteindre ce but est franchie.

Les moteurs électriques, de même que tous les organes électriques et magnétiques de transmission et de transformation de l'énergie, sont propres à vaincre des résistances anormales, car leur capacité de surcharge considérable leur permet aussi de communiquer de grandes accélérations et de vaincre de grandes différences de niveau. Toute machine dynamo-électrique fonctionnant à moteur, imprime à l'axe un mouvement de rotation absolument uniforme et très peu variable dans la durée d'une période. De sorte que les actions irrégulières cessent et qu'à puissance moyenne égale, l'effet utile s'accroît considérablement. En outre, les moteurs électriques sont en mesure de fonctionner à frein continu, en se changeant en machines génératrices, qui peuvent rendre à la source d'alimentation une partie de l'énergie communiquée par le train en force vive ou de celle développée en force de gravité pendant les descentes. Ils permettent donc, non seulement une plus grande rapidité, mais ils fournissent aussi le meilleur moyen de régulariser cette vitesse.

Sur les grandes lignes de montagnes et principalement sur les rudes montées au profil accidenté et au trafic limité, la traction électrique est destinée à opérer une véritable révolution. Elle rend seule possible l'exploitation de chemins de fer dans des sites et à des altitudes qui, jadis, étaient considérées comme inaccessibles.

On peut prévoir que les lignes urbaines d'abord, les lignes interurbaines ensuite, enfin les lignes à grand trafic et très longues, remplaceront petit à petit la vapeur par l'électricité, là où ce sera possible. Les avantages de cette substitution sont évidents, même à égalité de frais. Ce sont avant tout des avantages de vitesse, parce que, avec le minimum de risques pour les voyageurs, il est possible d'obtenir la vitesse la plus grande. Et ensuite parce que les arrêts deviennent plus faciles et plus courts. Il y a aussi des avantages de propreté et de simplicité ; l'absence de fumée ne permet pas seulement une plus grande commodité, mais conserve mieux le matériel, évite les accidents et facilite un trafic plus fréquent. Ce qui est plus important encore, c'est que

la traction électrique rend possible une économie de personnel. Il peut sembler à première vue que les lignes destinées aux marchandises tirent un moins grand avantage de l'adoption de l'électricité. Mais il est vrai aussi que les stations centrales de l'électricité voient leur rendement s'augmenter par la régularité de leur fonctionnement. Or, les trains de marchandises voyagent surtout la nuit, alors que le service des voyageurs est peu intense ; ils utiliseront mieux et plus commodément les forces des stations centrales.

Mais c'est surtout pour les unités légères et fréquentes que la traction électrique peut être le plus utile. Les pays très montagneux comme l'Italie verront son exploitation devenir à la fois facile mais aussi moins coûteuse.

Cependant, l'expérience seule peut être un guide sûr en cette matière. Mais on peut prévoir dès à présent, qu'au prix actuel du charbon, la substitution de l'électricité à la vapeur deviendra de plus en plus commode sur les lignes de chemins de fer des pays riches en chutes d'eau. Pour les pays qui n'ont pas de force hydraulique suffisante et où les cours d'eau sont abondants pendant huit ou neuf mois par an et faibles en été, une exploitation mixte des chemins de fer est également possible ; aux époques de sécheresse, tout ou à peu près tout marchera à la vapeur, ou bien l'installation hydraulique fixe sera aidée par une installation fixe à vapeur permettant de faire toujours circuler la locomotive électrique.

Ainsi une nouvelle grande transformation se dessine et son poids ne sera pas mince sur la finance et sur la direction des travaux publics dans les États modernes. Cette transformation aura pour effet dans de nombreux pays, de pousser l'État à exploiter les chemins de fer pour son propre compte. Les grandes chutes qui produisent la force appartiennent assez généralement à la collectivité. Quand le moteur sera l'électricité et non plus la vapeur, le coût des différentes unités de consommation ne subira pas de variations notables selon les distances et de nouvelles causes amèneront la transformation des tarifs proportionnels d'antan en tarifs différentiels et graduels, et peut-être enfin en tarifs uniques pour les zones les plus vastes.

NOTE. D'après le *Bulletin mensuel de statistique* de la Société des Nations (mars 1922), la longueur des chemins de fer dans les principaux pays était : de 425.230 kilomètres aux États-Unis d'Amérique, de 38.922 kilomètres dans les Indes anglaises, de 42.113 kilomètres en Australie, de 62.233 kilomètres au Canada, de 33.291 kilomètres en Argentine, de 28.127 kilomètres au Brésil.

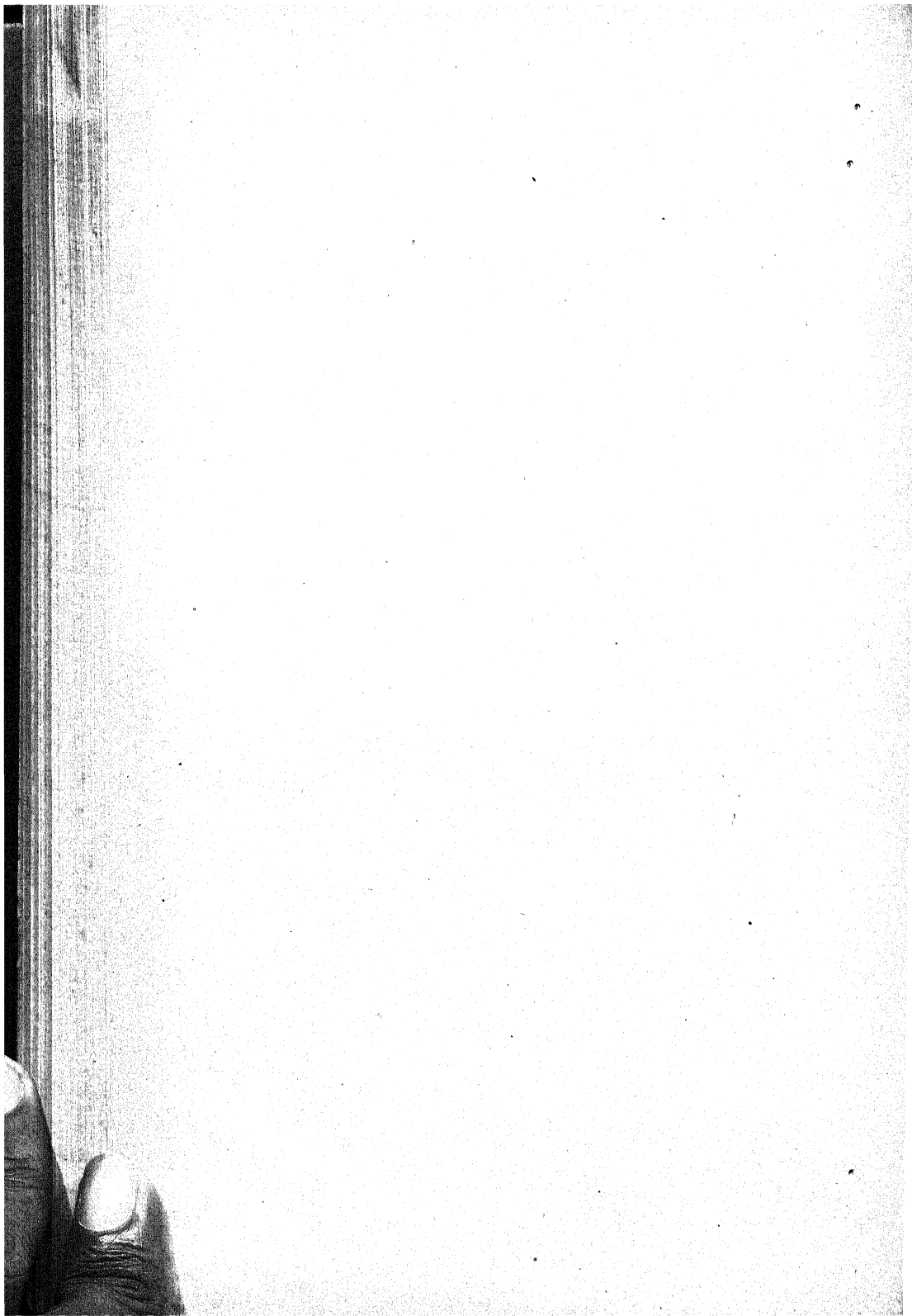
de 14.897 kilomètres en Suède, de 13.394 kilomètres en Tchéco-Slovaquie, de 23.344 kilomètres au Mexique, de 58.041 kilomètres en Allemagne, de 49.695 kilomètres en France, de 20.118 kilomètres en Italie, de 18.411 kilomètres en Pologne, de 38.181 kilomètres dans le Royaume-Uni, de 13.144 kilomètres au Japon, etc., etc... Pour mesurer l'extension des chemins de fer, il faut tenir compte, bien entendu, du territoire et de la population. Ce sont les États-Unis d'Amérique qui, d'une façon absolue possèdent le plus grand nombre de chemins de fer, mais certains États d'Europe en ont beaucoup plus, si l'on tient compte de leur territoire et de leur population. Les pays insulaires et maritimes ont développé, à côté des chemins de fer, les services de navigation. Il faut donc en tenir compte dans les comparaisons.

Selon l'*Annuaire statistique international* de la Société des Nations 1926 la longueur des lignes de chemins de fer exploitées en 1923 était (en kilomètres) : États-Unis d'Amérique 402.386, Canada 64.926, Union de l'Afrique du Sud 19.972, Mexique 27.403, Argentine 37.983, Brésil 30.808, Inde anglaise 62.086, Allemagne 57.609, Belgique 9.702 (dont 4.624 vicinaux), Espagne 15.473, Grande-Bretagne 32.814, France 41.705, Italie 21.095 (dont 16.486 de l'État et 4.609 privés), Suède 16.043, Suisse 5.368, etc.

Le nombre des voyageurs transportés (en millions) a été en 1923 de 140 en Argentine, de 950 aux États-Unis d'Amérique (en 1924), de 76 dans l'Union de l'Afrique du Sud, de 2.101 en Allemagne, de 543 en France (Chemins de fer de l'État et cinq compagnies), de 109 en Italie, de 148 en Espagne, de 66 en Suède, de 23 en Norvège, etc.

Dans les États-Unis d'Amérique on constate une diminution des voyageurs en chemin de fer. L'énorme développement des automobiles (il y a presque une automobile pour six habitants) a réduit les voyages en chemin de fer pour les courtes distances. Au contraire, il y a augmentation dans le nombre de tonnes de marchandises transportées, même depuis que les camions se sont multipliés dans une proportion énorme. Les tonnes des marchandises transportées (en millions) ont augmenté aux États-Unis de 2.034 millions en 1913 à 2.369 en 1924. Les millions de tonnes transportées ont été en 1923, de 372 en Allemagne, 195 en France, 70 en Belgique, 65 en Italie, 46 en Argentine, 38 en Suède, etc.

Les chemins de fer électriques étaient en 1924 aux États-Unis d'Amérique d'une longueur de 2.402 kil., de 778 en Suisse, de 625 en Allemagne, de 613 en Italie, de 495 en Suède, de 239 en Grande-Bretagne, de 222 en France, etc. Mais le réseau italien s'est développé par la suite et sera bientôt le plus important de l'Europe.



DEUXIÈME PARTIE

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES IMPOTS

CHAPITRE IV

NATURE ET FORME DES IMPOTS

102. L'impôt est la partie de la richesse que les citoyens donnent obligatoirement à l'État et aux pouvoirs locaux de droit administratif, pour leur permettre de pourvoir à la satisfaction de besoins collectifs. Il a donc un caractère coactif et il sert à produire les services dont l'utilité est générale et dont la nature est indivisible. On pourrait l'appeler sous certains rapports, le sacrifice de chaque citoyen pour sa participation commune à la vie du tout. Le droit à l'impôt est l'essence même de la fonction de l'État ; il lui appartient exclusivement et lui seul peut le déléguer aux pouvoirs administratifs ou à d'autres personnes juridiques.

Les définitions de l'impôt sont infinies dans leur variété : elles partent en effet des conceptions les plus opposées. Les différentes écoles économiques qui placent à la base de la finance publique un principe différent, le définissent fatalement d'une manière différente. Certains confondent ce qui est avec ce qui devrait être : d'autres, dominés par les théories morales, attribuent à l'impôt une fonction qu'il n'a pas et qu'il ne peut pas avoir. Pour certains, l'impôt est comme une prime d'assurance que les citoyens paient à l'État pour leur sûreté (1) ; pour d'autres, les impôts

(1) « Les revenus de l'État, dit MONTESQUIEU, sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir plus agréablement ». *Esprit des lois*, XIII, et THIERS : *De la propriété*, livre V, chap. III, disait : « En reproduisant la comparaison que j'ai déjà

sont des prestations en échange de services reçus, pour d'autres encore, les impôts représentent les dépenses générales d'exercice du capital social, etc. Tout cela est absurde et il n'est pas moins absurde d'expliquer le phénomène de l'impôt par des principes moraux : la fin bonne ou mauvaise à laquelle les contributions des citoyens sont destinées est étrangère au principe de l'imposition. Parfois les peuples les plus opprimés paient aussi le plus d'impôts.

Il est des services publics indivisibles comme la sûreté intérieure et extérieure, la justice, l'hygiène publique, la conservation du territoire, etc. Tous les citoyens ont besoin de la sûreté mais on ne peut pas dire jusqu'à quel point ils en ont besoin. Comme il n'est pas possible en ce cas de parler de taxe, c'est-à-dire de contributions pour des services divisibles, il est nécessaire que les dépenses générales soient faites par le moyen des impôts. L'impôt est donc la partie de la richesse que les citoyens donnent à l'État et aux pouvoirs locaux de droit administratif pour la satisfaction des besoins collectifs (1).

Beaucoup d'écrivains allemands et surtout Wagner, Scheel et Neumann déclarent que l'impôt doit avoir une action prépondérante de façon à atténuer les frottements les plus rudes et d'améliorer la distribution de la richesse. C'est évidemment une chose qui peut arriver : et il y a en effet certains impôts dont l'action est utile sur cette distribution : de même qu'il y en a d'autres dont l'action est des plus nuisibles. Mais ce n'est pas là une attribution fondamentale de l'impôt. Même là où il n'a pas des fins élevées de politique sociale, l'État existe et il est nécessaire à la

faite de la société avec une compagnie d'assurance mutuelle (comparaison la plus vraie, la plus complètement exacte qu'on puisse faire). Je dis qu'on doit payer le risque en proportion de la somme de propriété assurée ». Comme nous l'avons vu, il n'y a rien de plus faux.

(1) Sur les questions générales concernant les impôts, sur leurs théories générales, sur les principes juridiques et économiques de l'imposition et sur l'organisation administrative des impôts, des milliers d'ouvrages ont été écrits. Il existe une bibliographie des œuvres sur la théorie de l'impôt, de L. COSSA dans G. d. E., février et août 1899. En dehors des œuvres déjà citées de WAGNER, VOCKE, BASTABLE et SAX, voir F. NEUMANN : *Die Steuer*, Leipzig, 1887 ; MAYER : *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1893, I, par. 27 ; GRAZIANI : *Di alcune questioni intorno alla natura e agli effetti economici delle imposte*, Siena, 1889 ; E. R. A. SELIGMAN : *Essays on Taxation*, 5^e édition, New-York, 1905 ; EMILIO COSSA : *La teoria dell' imposta*, Milan, 1902, chap. I-III ; A. P. CHARTON : *La réforme fiscale en France et à l'Étranger*, Paris, 1901, par. I-II ; BARONE : *Principi di economia finanziaria*, Rome, 1920, pages 17, ss., etc., etc.

vie du tout : même dans ce cas-là, il exige des impôts et il a un système financier qui lui est propre.

La grandeur des États modernes, formés souvent d'énormes agrégats de 30, de 50, de 100 millions d'hommes fait que les grandes dépenses nécessaires à la vie collective sont alimentées principalement par les impôts. Partout, ces derniers sont, dans leur ensemble, bien plus importants que le domaine ou les taxes, et si dans quelques pays ils semblent moins grands que le produit d'exploitations industrielles (comme dans certains États allemands), c'est que l'on ne calcule pas le revenu net, mais le revenu brut dont il ne faut jamais tenir compte surtout s'il s'agit des chemins de fer. Les États modernes ont donc la nécessité de pourvoir aux grandes fins collectives par des moyens adéquats. Il est des pays où l'État et les pouvoirs locaux prennent aux citoyens sous la forme de contribution monétaire des dizaines de milliards par an. Les règles qui président à ces prélèvements, les phénomènes qui en découlent, l'organisation technique et administrative d'une œuvre aussi vaste sont l'objet de la finance. Assurément la Rome antique eut-elle aussi une organisation financière puissante : mais il ne faut pas oublier qu'il s'agissait avant tout d'un vaste organisme administratif. C'étaient les pays dominés qui concouraient à la vie et aux dépenses de la métropole, tout en conservant pour la plupart, leurs organisations propres (1).

Les impôts sont devenus actuellement le revenu type des budgets modernes : ils en sont la base et ne constituent plus seulement la plus grande partie de tous les revenus, mais aussi le fondement de tous les systèmes financiers. Du moment où il existe et où il existera toujours, à chaque degré de civilisation, des services publics organisés au profit de tous les citoyens, aucune société ne pourra jamais se passer des impôts. Et si même l'hypothèse d'une société communiste pouvait se réaliser, ses composants ne pourraient jamais garder le produit intégral de

(1) « Impôt, écrit Wagner, en allemand *Steuer*, anciennement *Stuor*, signifie ordinairement appui (*Stütze*), secours ; d'où *Steuerruder* (timon) etc... Le mot *aide*, *adjutorium*, est analogue en France. *Abgabe* (tribut) a souvent un sens plus général parce qu'il indique n'importe quel paiement durable, par exemple ceux qui découlent de liens féodaux ou ceux qu'un fils qui a pris pour lui les biens paternels paie à son père. Il y a donc des tributs privés, des tributs contractuels et des tribus imposés. *Impôt*, *impositio*, coïncide avec les termes de *Auflage*, *tributum*, *contributio*, et exprime l'idée de concours aux dépenses de l'État et le caractère de coercition qui lui est inhérent ».

leur travail, une partie devant toujours en être prélevée pour des frais généraux, pour des besoins généraux auxquels des individus isolés ne peuvent pas satisfaire. Ainsi nul ne saurait nier que l'impôt ne soit un fait nécessaire et permanent de toute société civilisée, et que c'est seulement grâce à lui que le consortium civil est possible. Si l'impôt est perçu partout d'une manière *coactive*, cela ne signifie pas qu'il constitue un amoindrissement de la liberté. La justice et la sûreté sont aussi exercées d'une manière *coactive*, et c'est justement elles qui rendent possible le développement de la liberté.

L'impôt n'est donc pas autre chose qu'un prélèvement de richesse que l'État et les pouvoirs locaux effectuent sur les facultés individuelles des composants de chaque société, afin de pourvoir aux services publics.

C'est donc une prestation *inconditionnée*, contrairement à la taxe qui, elle, se rapporte à un service obtenu (1).

103. Il est indéniable que, dans tous les pays modernes, l'impôt a un double but : a) financier ; b) économique. La plupart des écrivains trouvent qu'il est contraire aux fins et aux tendances

(1) « Nous devons, écrit EINAURI (*Scienza delle Finanze*, pages XXIII et 172), considérer l'impôt comme une des conditions nécessaires à la création d'un équilibre économique stable et sans lequel l'équilibre économique existant serait différent ; en d'autres termes, la création d'un impôt nouveau ou l'augmentation d'un impôt existant nécessite le passage à une nouvelle position d'équilibre ». L'on peut considérer les impôts comme un phénomène *résidu* dans ce sens que « toutes les dépenses que le pouvoir public ne veut pas ou ne sait pas faire payer en tout ou en partie à ceux qui en ont tiré un bénéfice particulier, vont échouer dans un grand compte où toutes ces dépenses indivisibles, errantes, que nul ne veut payer, sont reléguées, enregistrées, additionnées ». Ce sont des dépenses payées par *tous* ; mais « tous ceux qui paient les impôts ne portent plus le nom de *consommateurs* comme dans l'économie privée ou d'*utilisateurs*, comme l'on dit souvent à propos des biens publics que l'on paie à des prix publics au moyen de taxes et de contributions ; mais ils prennent le nom de *contribuables* comme pour mettre en évidence le fait qu'ils sont appelés à *contribuer* ensemble d'une façon collective à des dépenses dont, individuellement, ils ne veulent rien savoir ».

D'après SCHMOLLER (*Die Lehre vom Einkommen* dans la *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 19, 1863, pages 43, ss.), le droit à la base duquel l'État demande l'impôt n'est pas fondé sur la jouissance ou sur l'avantage de l'individu, ni sur l'assurance que l'État effectue de sa richesse, mais sur le devoir du citoyen en tant que citoyen. L'idée que l'impôt n'est pas basé sur un critère d'utilité, mais sur le devoir des citoyens et qu'il peut contribuer au maintien de la vie sociale sans aucune considération pour l'utilité directe des services publics obtenus par les contribuables, est très répandue chez les économistes allemands.

• de la science des finances pour l'État de s'efforcer au moyen des impôts, d'avoir une action sur la distribution de la richesse ; ou d'empêcher et de limiter certaines formes de production et d'échanges. Ils trouvent de même mauvais que l'impôt ait pour attributions des fins de politique sociale (1). Il n'en est pas moins vrai que toujours, et aujourd'hui plus que jamais, l'impôt a assumé un double aspect : *productif*, c'est-à-dire purement financier, et n'ayant pas d'autre but que celui d'apporter à l'État ou aux pouvoirs locaux les moyens nécessaires à leur existence ; *prohibitif* ou *limitatif*, c'est-à-dire économique. Laissons de côté les vieux impôts ; cependant, dans tous les États modernes, les budgets prennent chaque jour davantage un aspect *prohibitif* ou *limitatif* de certaines formes reconnues mauvaises, et *protecteur* de certaines autres déclarées utiles. Ainsi, les pays qui n'ont pas d'impôts progressifs s'efforcent d'agir utilement sur la distribution de la richesse : ils accordent des exemptions aux revenus les plus faibles, et parfois (Angleterre) jusqu'à des chiffres élevés ; ils frappent les denrées de consommation qui sont le moins utiles à la vie populaire et s'efforcent au contraire d'en exempter d'autres qu'ils reconnaissent être plus avantageuses, etc. La fonction des douanes n'est actuellement fiscale que pour une très faible partie ; les douanes nées pour des raisons fiscales assument même un caractère essentiellement économique (2).

(1) Ce problème ne concerne pas seulement la finance, mais des conceptions sociales et politiques étrangères à la finance. « Supposons, écrit BARONE (*Studi di economia finanziaria*, fascicule 6, de 1912) pour plus de simplification, que nous puissions expérimenter par exemple cent groupements sociaux entièrement identiques, mais différant simplement en ce qu'un besoin financier déterminé égal pour ces cent groupes a été réparti en chacun d'entre eux d'une manière différente. Nous aurons l'expérience de cent modes différents d'un besoin donné. En observant ensuite ces groupements, on trouverait en eux au bout de quelque temps, après une vingtaine d'années par exemple, un certain accroissement du revenu moyen (avec toutes ses conséquences sur la distribution des revenus) différent dans chacun d'entre eux. Quel type de répartition parmi les cent groupements expérimentés jugerons-nous préférable ? Celui pour lequel l'accroissement du revenu moyen au cours des vingt années aura été le plus grand. D'où le critère que nous appellerons *principe économique*. Dans la répartition de la charge tributaire, il faut préférer le système qui, à propos d'un certain besoin financier, a prélevé le tribut de telle sorte qu'il entrave le moins possible le développement du revenu moyen ».

D'où il résulte que l'impôt, en dehors de ses fins financières, a en vue des fins économiques : et ces fins économiques varient selon les tendances démocratiques et selon la forme de la constitution sociale.

(2) Dans son fameux discours de Sheffield en 1903, lord Balfour, Premier

De nombreux impôts ont un caractère presque exclusivement économique : et leur but fiscal est souvent des moins importants. Il ne nous semble même pas utile de faire mention des impôts spéciaux dont le caractère et la forme ne sont pas admissibles. De nombreux États créent des impôts sur les voyageurs de commerce ou des impôts spéciaux pour les étrangers. Ce sont là des limitations et des restrictions injustes. Mais sans vouloir y insis-

ministre de Grande-Bretagne, reconnaissait la nécessité d'abandonner la doctrine en vigueur pendant deux générations et d'après laquelle « il ne fallait pas recourir à l'impôt si ce n'est pour faire face à des dépenses publiques ». Cette affirmation a semblé une hérésie à de nombreux économistes anglais qui y ont vu l'abandon des principes des Peel et de Gladstone (voir BASTABLE dans E. J., décembre 1903). Bastable trouve nettement ces principes néfastes ; mais sa démonstration est peu concluante parce qu'elle est faite sans tenir compte de la législation de l'Europe toute entière.

SISMONDI (*Nouveaux principes d'économie politique*, page 133), écrivait déjà : « la plus grande partie des frais de l'établissement social est destinée à défendre le riche contre le pauvre : parce que si on les laissait à leurs forces respectives, le premier ne tarderait pas à être dépouillé. Il est donc juste que le riche contribue non seulement en proportion de sa fortune, mais au delà même de cette proportion, à soutenir un ordre qui lui est si avantageux ». L'idée que les dépenses publiques sont faites surtout au profit des riches est vieille et les écrivains du *xviii*^e siècle s'en firent souvent l'écho, surtout ROUSSEAU, dans son *Discours sur l'économie politique* (1758) et CONDORCET : *Sur l'impôt progressif* (1792). Il est indéniable que les classes possédantes tirent de l'ordre actuel un bénéfice plus grand et que, par conséquent, elles devraient y concourir dans une mesure plus que proportionnelle à leur patrimoine et à leur revenu. Mais c'est là un principe économique et politique avant d'être un principe financier.

SELIGMAN (*Essais sur l'impôt*, éd. franç., tome II, pages 2-3) écrit : « A l'époque moderne les conditions sociales sont influencées dans une large mesure par les changements qui se produisent dans la richesse. Tout impôt affecte nécessairement la fortune des individus et, si nous pouvions retracer dans tous les cas les conséquences ultimes d'un impôt même purement fiscal (*purely fiscal*) on se trouverait en présence de toutes sortes de résultats imprévus, sociaux aussi bien que fiscaux, ou mieux peut-être, sociaux parce que fiscaux. L'économie et la finance n'ont pas à faire à des intentions, mais à des résultats. La fonction de la science fiscale est de signaler au législateur le résultat nécessaire de ces actes. La marque distinctive de la science sociale moderne, c'est qu'elle essaie d'expliquer non seulement ce qui est, mais ce qui doit être. Toute action pratique est donc jetée dans le creuset de la justice et tous les systèmes d'impôt sont jugés d'après ce principe, sans égard aux intentions du législateur. Le grand problème qui subsiste encore consiste donc à élucider la nature exacte de cette justice économique. Chacun est d'avis que les éléments essentiels de ce système sont l'égalité ou uniformité de l'invariabilité de l'impôt. Mais si on essaie de les interpréter et d'esquiver la forme qu'ils doivent prendre dans l'application, il y a un désaccord considérable, car leur nature réelle n'a pas été analysée de façon approfondie ».

ter, il n'est pas possible pourtant de ne pas reconnaître que dans tous les États modernes, il y a des impôts dont le but est surtout économique et seulement partiellement fiscal. Ainsi, les pays qui établissent des formes de protection douanière, soit pour protéger des industries existantes, soit pour faire en sorte que d'autres puissent naître, se servent de l'impôt indirect comme d'un moyen de défense ; bien que cet impôt soit de bon rapport, son but n'est pas fiscal. Ainsi, rencontre-t-on souvent des impôts qui frappent généralement plus que les revenus et les patrimoines privés, les revenus et les patrimoines de sociétés ou de congrégations religieuses dont le développement semble dangereux.

C'est une question de *manière* et de *mesure* ; mais l'idée que les classes politiques dominantes s'efforcent, dans l'établissement des systèmes de taxation, de corriger la répartition des revenus en leur faveur, est, dans la *réalité*, toujours un reflet de ce qui est advenu et de ce qui adviendra.

Les vieux impôts somptuaires ont presque disparu. Mais il n'en est pas moins vrai que les impôts indirects ont une tendance particulière à frapper les consommations inutiles, et des monopoles sont créés spécialement de ces consommations dont le développement ne constitue pas de véritable nécessité. En France par exemple, de nombreux écrivains et hommes politiques illustres patronnaient le monopole de l'alcool, non pas pour en accroître la consommation et non seulement pour que l'État en tire un revenu, mais au contraire pour améliorer la qualité des alcools et en même temps pour tâcher d'en réduire la consommation.

En Suisse, l'article 13 de la loi de 1886 sur le monopole de l'alcool destine un dixième des sommes recouvrées et produites par le monopole à la lutte contre l'alcoolisme et contre ses effets.

L'impôt est une arme trop puissante pour qu'on puisse la renfermer dans le petit arsenal des lois purement financières. Et, bien que l'on ne puisse pas admettre théoriquement que les fins de l'impôt doivent être économiques, prohibitives et limitatives, l'on ne peut pas nier que cela est, et l'on ne peut pas ne pas accorder aux faits l'importance qu'ils ont.

D'autre part, le nombre de ceux qui croient que l'impôt n'est pas la seule façon d'alimenter les caisses de l'État, mais qu'il peut être un facteur économique et social très important, grandit tous les jours. Nul ne peut admettre qu'il y ait des immunités tributaires, ni que les impôts soient une cause de spoliation. Mais l'on ne peut pas méconnaître d'autre part que dans le choix des impôts, dans leur détermination, dans leur organisation domi-

nent actuellement des principes sociaux bien différents de ceux qui dominaient jusqu'à présent ; et ce n'est pas, surtout dans les pays les plus riches, la productivité des impôts qui les fait préférer, mais souvent une action exercée par eux sur la vie sociale. Ainsi, lorsqu'on exempte de tout impôt les denrées les plus indispensables à la consommation populaire, lorsqu'on exempte d'impôts directs les plus petits revenus, lorsqu'on déclare inséquestrables même pour dettes d'impôt les plus petites propriétés, lorsque, par des exemptions spéciales, l'on s'efforce de contribuer à la naissance de certaines formes économiques comme les institutions de coopératives ; alors, la prédominance du principe social est évidente et il serait absurde de le nier. L'impôt ne vise cependant jamais à modifier l'assiette sociale actuelle qu'il considère comme un principe nécessaire ; mais il tâche plutôt de parvenir à la justice dans le champ financier, et d'amortir le plus possible les formes de frottement les plus graves (1).

L'impôt reste toujours un instrument puissant de réforme économique, bien que, même du point de vue de l'État, il ne soit pas le plus grand ni même le plus efficace.

En mesurant les effets de l'impôt, il faut avoir toujours présentes à l'esprit les fins auxquelles il est destiné. Jadis l'impôt arrivait souvent comme une grêle : les conquérants le prélevaient à leur bénéfice. Les monarchies absolues le considéraient comme une taille que le peuple devait payer pour l'entretien des fastes de la royauté. Dans les pays modernes, l'impôt a un caractère économique : dans les pays démocratiques et à régime parlementaire, tout ce qui provient des impôts est destiné aux fins de la collectivité. Dans la plupart des cas, l'impôt devient un facteur du revenu national. Pour la production, l'existence et l'activité de l'État sont aussi nécessaires que le sont la terre et le capital. Et c'est seulement à travers un long processus historique que l'on passe de l'impôt-taille à l'impôt économique. Malheureusement les conditions politiques de nos sociétés sont encore telles que la plus grande partie du produit des impôts n'est pas destinée

(1) WAGNER (*Finanzwissenschaft*, II, pages 308, ss., 328, ss.) a soutenu que dans la répartition de la taxe tributaire, il faut s'efforcer aussi d'atténuer les péréquations criantes entre les différentes classes de citoyens. Ainsi, par exemple, l'exemption des revenus les plus petits est une des voies par lesquelles on s'efforce de réaliser ce but. L'exemption représente en outre une compensation que l'on accorde aux classes non possédantes, le plus fortement frappées par les impôts indirects. Ainsi le critère économique entre toujours dans l'imposition, même quand on a l'air de l'en bannir.

au développement de la société, mais au paiement des dettes du passé, le plus souvent conséquences de guerres, et aussi aux dépenses actuelles de caractère militaire.

104. Mais quel critère de répartition doit donc présider aux impôts ?

Il est utile de rappeler ici ce qui a été dit sur le principe fondamental de la finance. Les écrivains qui insistent sur des conceptions de prestations réciproques, d'équivalences, d'échanges, d'assurances, donnent pour base à l'impôt un principe qui se rattache précisément aux idées mentionnées ci-dessous ; toutes ces idées sont généralement erronées et certaines théories, bien que vieilles à présent, ne méritent même pas le respect dû à leur âge vénérable.

L'impôt est une émanation de la souveraineté de l'État ; c'est un fait essentiellement politique qui correspond à la nécessité générale et permanente de pourvoir à des services de nature indivisible. A quel critère pourtant doit-on le rapporter ? *A la capacité contributive* de chaque citoyen, disent certains écrivains (Wagner, Schäffle, Neumann, etc.) ; *à l'égalité du sacrifice*, disent les autres (J. S. Mill).

La capacité contributive suppose que tout individu paye dans la proportion de son revenu et de ses richesses (1) : l'impôt doit donc être gradué de façon à suivre dans ses variations les variations des revenus des citoyens qui font partie du consortium politique et qui concourent à ses bénéfices. Mais la capacité contributive suppose autre chose : un revenu égal est bien loin de représenter une égale capacité contributive. La capacité contributive n'est pas toujours en rapport avec le revenu, parce que le caractère des revenus est divers, et qu'un grand nombre de biens ne peuvent pas être considérés comme des revenus. Dans la vie de la société moderne, principalement dans les pays les

(1) La *capacité contributive* est donnée par la possibilité qu'a chaque citoyen soumis à l'impôt, de limiter ses consommations dans la proportion où il est frappé par l'impôt. Dans cette évaluation on comprendra donc les bénéfices qui accompagnent ou qui suivent le paiement de l'impôt. Dans un État bien organisé, le sacrifice semble moins grand au contribuable que dans un État désordonné. Voir GRIZIOTTI : *I principi distributivi delle imposte moderne*, etc., Roma, 1909. Dans le calcul de la capacité contributive, il faut considérer : 1) si la capacité contributive est en proportion avec le capital et avec le revenu ; 2) si, au-dessous d'un revenu minimum ou d'un capital minimum, il existe quelque capacité contributive ; 3) si la différente nature des revenus n'indique pas une différente capacité ; 4) si c'est simplement le revenu effectif, ou aussi le revenu potentiel, qui sont à la base de la capacité du contribuable.

plus civilisés, il n'est pas possible de ne pas tenir compte, pour les systèmes d'impôts, des conditions individuelles des citoyens. Les facteurs qualitatifs et subjectifs de la capacité économique sont tels qu'ils déterminent d'immenses différences, si l'on considère le revenu lui-même. Le revenu tout seul ne peut donc pas être le critère de la capacité de contribution. Il est évident pour cela, qu'un système d'impôt qui exigerait purement et simplement des impôts égaux de revenus égaux, causerait des sacrifices fort inégaux. L'application de la progressivité ne doit donc pas, logiquement, être considérée comme une violation du principe de la capacité contributive.

Stuart Mill, qui sentait l'inconsistance des théories relatives à l'impôt, voulut trouver un principe plus scientifique et formula la théorie de l'égalité du sacrifice. D'après Mill, il faut que chaque personne, une fois admise la nécessité d'un consortium civil qui doit pourvoir à son existence par le moyen du pouvoir politique, supporte une imposition ni plus grande, ni plus petite que celle que les autres supportent : mais il ne faut pas que cette égalité soit uniquement une égalité de forme. Chaque citoyen devrait fournir à l'État la partie de son revenu pour laquelle il supporterait un sacrifice égal à celui des autres contribuables (*principle of equal sacrifice*) ; de sorte que, l'impôt une fois payé, les citoyens resteraient dans la même position économique où ils se trouvaient auparavant. C'est donc un critère d'égalité relative. Grâce à lui, le principe de l'impôt, qui doit représenter pour chacun la même valeur et partant le même sacrifice, devient la règle (1).

(1) Les idées de J. S. Mill ont été développées et appliquées en Angleterre à propos de l'*income tax*. Voyez J. S. MILL : *Principles of political economy* (édition LAUGHLIN), pages 539 et 540. Voyez aussi GRAZIANI : *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, 2^e édition, Turin, 1910, pages 291-295 ; PIERSON : *Problemi*, etc., pages 141, ss.

« Quels que soient, dit MILL, les sacrifices que l'État demande au contribuable, il faut faire en sorte que de tels sacrifices, autant que possible, pèsent d'un poids égal sur tout le monde ; car avec une telle méthode l'on occasionnera aussi le minimum de sacrifice collectif ». Les impôts doivent donc être répartis de façon à apporter aux contribuables la même somme de sacrifice. De cette façon, dit MILL, on aura assuré l'égalité tribulaire, mais pour cela il faut réaliser un système capable de garantir le minimum de sacrifices collectifs. D'après EINAUDI (*op. cit.*, page 194), il y aurait dans la pensée de Mill un principe suprême, représenté par le sacrifice collectif minimum, qui serait la fin dont l'aboutissement est un principe subordonné constitué par le sacrifice égal devant représenter le moyen par lequel ce but est obtenu.

« Le pas peut-être le plus important, fait dans cette analyse (écrit SELIG-

Il est indéniable que cette idée de Mill est bien plus vaste que toutes celles que renferment les autres théories. Mais on ne peut pas nier non plus que celle-ci, tout en étant conforme au caractère personnel de l'impôt, présente dans la pratique de graves difficultés. Il est très difficile, en effet, de déterminer ce qu'est l'égalité du sacrifice pour celui qui voudrait transposer ce sacrifice dans la législation positive. Néanmoins, l'idée de Mill, tout en n'étant pas, en tout cas, pratiquement réalisable, constitue dans la législation positive un aiguillon efficace vers une fin de justice : un but plutôt qu'une méthode.

Se rattachant à Bentham, Edgeworth croit que dans les impôts il faut veiller surtout à ce que le sacrifice de tout le monde soit le moins grand (*principle of least sacrifice*). Ainsi, dit-il, faut-il veiller surtout aux conséquences qu'ont les impôts sur la production et sur la distribution des richesses : mais surtout sur sa production. Le principal avantage de l'impôt, à savoir le plus petit sacrifice des contribuables, s'obtient en fonction de deux variables : la plus grande égalité de la répartition de l'impôt parmi les citoyens est le moins grand obstacle opposé à l'accroissement de la production (1).

L'impôt, c'est-à-dire la contribution des citoyens à des services publics d'utilité générale et indivisible, est essentiellement un phénomène politique : il est prélevé d'après les formes de distribution de la richesse, d'après la quantité de richesses disponibles dans chacune et dans toutes les économies individuelles, selon que les besoins collectifs sont ressentis par les groupements

MAN : *loc. cit.*, page 33) le fut par des écrivains qui, comme John Stuart Mill, imaginèrent que l'essence des facultés ou capacité résidait dans l'égalité de sacrifice : ils mesuraient la capacité contributive de l'individu d'après le montant du sacrifice qui lui serait imposé par le fardeau de l'impôt... Le point important pour le but que nous nous proposons, c'est qu'on trouva dans le sacrifice la mesure subjective de l'obligation ».

Le même auteur dit (page 39) que nous voyons que « la principale évolution du dernier quart de siècle, en pratique comme en théorie fiscales, a consisté dans l'importance croissante du point de vue fiscal. Dans une partie importante du domaine de l'impôt, nous venons de l'apprendre, le point de vue individuel a été remplacé par le point de vue social et l'étude de l'incidence et des effets de l'impôt a insisté, à un degré sans cesse plus grand sur le fait que le payeur d'impôts ne se confond pas toujours avec le porteur d'impôts... A tous les points de vue, l'idée individuelle a donc été pénétrée de considérations sociales et la théorie financière prend place à côté des autres doctrines économiques, comme émanant de l'application des considérations sociales à l'ancienne conception individuelle ».

(1) EDGEWORTH : *The pure Theory of Taxation* dans E. J., volume VII, pages 551-556, et volume X, 1900, page 175.

politiques ou par la majorité politique qui gouverne et dirige l'action de l'État. La tendance de laquelle, dans un État moderne, un impôt doit avant tout s'inspirer, c'est le minimum de sacrifice possible des citoyens : c'est le besoin de ne créer aucun obstacle à la production ; et enfin, autant que possible, c'est l'égalité de sacrifice pour tous les citoyens. En réalité, il faut préférer les systèmes d'impôts qui limitent le moins possible la production et qui, lors d'un impôt à prélever, entravent le moins possible la formation et le développement des revenus moyens.

105. Il est généralement reconnu que les impôts doivent avoir pour base deux principes fondamentaux : l'*uniformité* et la *généralité*. Puisqu'il n'est pas possible d'admettre que, dans un pays bien organisé, il y ait des différences de situation au point de vue légal, on ne peut pas déclarer non plus que les lois tributaires assujettissent à une même charge des personnes de différente condition, ou à une charge différente des personnes d'une même condition. L'uniformité et la généralité sont donc la conséquence de ce principe (1). La généralité contient l'idée que nul individu appartenant au consortium politique et jouissant de ses bénéfices ne doit être exempté des charges. Chacun doit donc concourir par le moyen des contributions, de même qu'il a sa part des bénéfices. Il est certaines exceptions sans doute, mais leur nature est non seulement différente, mais opposée à celles du passé. Jadis, les exemptions ne se faisaient pas au bénéfice

(1) « La règle de la généralité veut dire *qui doit payer l'impôt* ; la règle de l'*uniformité* semble déterminer la mesure dans laquelle chacun doit être taxé. En réalité, ces principes signifient que certaines institutions du passé qui semblent aujourd'hui contraires à l'équité ont été supprimées ». Voyez JEZE : *Cours élémentaire de Sciences des finances*, 4^e édition, Paris, 1910, page 632.

Selon le critère de la généralité, sont frappés par l'impôt : 1) tous les citoyens de l'État pour la totalité des capitaux et des revenus qu'ils possèdent sur le territoire national et, pour la part de ce qu'ils possèdent à l'étranger et qui n'y est pas frappée par les mêmes impôts ; 2) les citoyens résidant à l'étranger, dans la mesure des biens qu'ils possèdent dans l'État ; 3) les étrangers résidant dans l'État, lorsqu'ils exercent des industries, des commerces, des professions ou aussi pour les revenus qu'ils tirent de l'étranger, en tenant compte des impôts qu'ils paient dans leurs États d'origine, afin d'éviter une double imposition ; 4) les étrangers résidant temporairement dans les pays (taxes de séjour, certaines taxes communales) ; 5) les étrangers résidant à l'étranger en limitant l'impôt aux biens qui leur appartiennent dans l'État, et à leurs affaires commerciales sur le territoire national ; 6) les personnes juridiques nationales pour leurs biens et leurs revenus, et les personnes juridiques étrangères pour la partie de leurs revenus provenant d'intérêts qu'ils ont sur le territoire de l'État.

des classes les plus pauvres, mais des plus riches. On exemptait la noblesse, le clergé, etc., etc., de nos jours l'impôt a tendance à exempter ceux qui n'ont pas de véritable capacité contributive (1).

Un vieux proverbe dit que là où il n'y a rien, le roi perd son droit. Non seulement le roi ! Le poète latin avait dit avec beaucoup d'esprit : *cantabit vacuus coram latrone viator*. Qui n'a rien, ne craint rien, même pas le larron. Mais, dans l'État moderne, même celui qui n'a rien doit payer des impôts : parfois, et là réside le mal, il peut arriver qu'il en paye même le plus considérablement. Les impôts indirects, principalement ceux sur les consommations nécessaires, frappent un peu tout le monde. Personne n'arrive à s'en dispenser. L'impôt sur le sel est payé par les plus pauvres ; il est même payé par eux dans la plus grande mesure. Il en est ainsi d'un grand nombre d'impôts. D'autre part, à cause de phénomènes très complexes de transfert, il arrive souvent que les classes ouvrières paient des impôts dont il semblerait qu'elles n'eussent rien à craindre. Voyez l'impôt sur la circulation des billets de banque : quoi de plus étranger et de plus indifférent aux classes ouvrières ? Pourtant si le prix de l'argent augmente, ainsi que la valeur des produits, c'est en réalité la foule des consommateurs qui paye.

Mais les pays qui ont atteint un degré de richesse considérable

(1) Sur l'histoire des impôts, noter dans la très vaste littérature, WAGNER et DEITE : *Histoire de l'impôt depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Paris, 1913 ; SELIGMAN : *Essais sur l'impôt* (éd. franç.), 1914, vol. I, pages 7, ss. et vol. II, pages 22, ss.

Jadis, les dominateurs, la noblesse et le clergé étaient presque toujours exemptés des impôts, surtout au moyen âge. Le droit de franchise dont jouissaient en France la noblesse et le clergé, exista en droit, bien que modéré par le temps, jusqu'à la Révolution française. En Allemagne, les privilèges tributaires ont existé jusqu'à une époque très avancée. En Russie, ils existaient encore en partie jusqu'à la chute du tsarisme.

Actuellement, il y a partout le respect de principe de la généralité des impôts. Mais, dans de nombreuses législations, les impôts frappent dans la plus forte mesure le peuple, surtout au moyen des impôts indirects. On a résolu qu'en principe, tous doivent payer leurs impôts ; mais, dans la pratique financière, un principe de justice est loin d'être résolu. Le problème fondamental de la finance reste toujours le même : Qui doit payer les impôts ?

Il suffit de lire les journaux qui sont, surtout en Angleterre, en Amérique et en France, l'expression de l'opinion publique des classes riches, pour voir à quels sophismes on a encore recours actuellement, lorsqu'on parle des impôts indirects à caractère progressif et surtout des impôts sur le revenu et sur le patrimoine.

(ils sont fort rares et leur richesse est encore trop faible pour les besoins d'hommes civilisés), ont tendance d'une part à exempter les plus petits revenus des impôts directs et de l'autre à exempter des impôts directs les consommations de première nécessité. En ce cas, il peut se produire parfois une exemption qui, si elle n'est pas complète, peut du moins dispenser des impôts une grande masse de citoyens. Tout cela ne représente-t-il pas une violation du principe de la *généralité* ? En réalité, cette violation est seulement apparente. On a partout tendance à élever les conditions d'existence des classes populaires : et cela n'est pas seulement la conséquence d'un plus grand développement des idées morales, mais surtout d'une conception économique plus conforme à la réalité. Des travailleurs mal payés et mal nourris ne correspondent pas aux exigences de la production moderne qui réclame des ouvriers de plus en plus habiles. Élever les consommations signifie donc agir utilement sur la production, sur l'emploi même du capital. L'existence des démocraties modernes est liée au développement économique et moral des classes populaires. Mais il n'est rien de plus dangereux que l'abus de cette vérité : et on a souvent tendance à en abuser !

C'est une idée généralement répandue qu'il suffit de frapper les plus grands revenus pour avoir de grandes recettes ; on a même dit que dans l'avenir on pourra baser le budget sur de grands impôts généraux sur le revenu, en exemptant non seulement les revenus les plus petits, mais les revenus moyens. Rien n'est plus faux. En étudiant la distribution des revenus, nous avons vu que les classes riches représentent une partie minime du revenu social ; et qu'il existe deux tendances très nettes, l'une qui veut que les revenus moyens augmentent, et l'autre que les plus petits revenus s'élèvent. Il n'est donc pas possible que les impôts qui n'ont pas un caractère de *généralité* soient vraiment productifs ; néanmoins, le fait d'admettre l'exemption d'impôts pour le minimum nécessaire à l'existence est opportun dans toute politique financière et constitue aussi une bonne règle de justice sociale ; mais il faut rappeler, même dans ce cas, que les budgets actuels sont fondés pour la plupart sur les impôts indirects et que, par conséquent, des exemptions complètes n'existent pas réellement.

Il ne suffit pas que tous payent les impôts : il faut que tous fassent un sacrifice égal. Il faut que chacun contribue selon sa capacité aux besoins de la vie commune. Il doit donc y avoir un critère de mesure uniforme. L'*uniformité* des impôts exige que tout citoyen paie dans la mesure graduelle de sa condition

économique. Par conséquent, deux individus possédant même revenu et se trouvant dans les mêmes conditions devraient théoriquement payer de la même façon. La justice fiscale n'exige pas une uniformité extérieure mais une uniformité intrinsèque. Un revenu de 6.600 francs, s'il provient de l'activité personnelle et s'il doit pourvoir aux besoins d'une famille nombreuse, est véritablement dans des conditions différentes et doit être bien moins imposé qu'un revenu de la même somme provenant de l'intérêt du capital et destiné à l'entretien d'une seule personne.

Cependant, l'uniformité et la généralité ne sont jamais atteintes complètement ; surtout l'uniformité, qui ne le sera probablement jamais à cause de la difficulté pratique à laquelle la taxation se heurte en imposant certaines formes de revenu plutôt que d'autres (1).

(1) Aussi soignés qu'ils soient, les impôts commettent toujours de grandes injustices. Le problème n'est pas d'abolir les injustices (tout acte de vie est souvent de l'injustice et l'injustice se trouve dans la nature des choses) mais c'est d'avoir toujours en vue la justice, même s'il n'est pas possible d'y arriver entièrement.

Dans son livre : *The nature of the capital and the income*, l'économiste anglais FISHER, développant une thèse de Mill, expose le cas de trois frères en face de l'*income-tax* anglaise. Trois frères héritent de leur père d'une fortune égale de 4.000 livres sterling (disons 100.000 francs-or) ; l'un d'entre eux était conservateur, le deuxième désirait accroître son patrimoine, le troisième était un dissipé. En supposant que le capital produise 5 %, le premier frère se contentait de vivre avec 5.000 francs par an. Le second frère préférerait vivre de son travail et économisait le revenu de chaque année pour avoir au bout de 15 ans d'autres 100.000 francs. Le troisième frère ne voulant rien faire, décide de dépenser les 100.000 francs en cinq ans, c'est-à-dire 20.000 francs par an.

Comment ces individus sont-ils considérés par l'*income-tax* ?

Si l'*income-tax* est de 5 %, le premier frère paye toujours 300 francs par an ; le deuxième, qui accumule son capital, paye chaque année une plus forte somme, la seconde année 525 francs, la troisième de 531 francs, etc., la dixième année, 776 francs, la quinzième, 990 francs et la treizième, 1.000 francs.

Le troisième frère qui engloutit sa fortune en cinq ans, paie toujours 2.000 francs par an pendant une période de cinq ans, l'impôt frappant le revenu consommé.

Mais dans la vie sociale, il se fait des injustices bien plus graves, surtout aux périodes de grands bouleversements. Il nous a été donné de lire dans un journal de Berlin une comparaison très frappante : Une mère de famille, restée veuve, économisant sur son revenu avant la guerre, fait à ses quatre enfants une assurance mixte à vingt ans. Les polices viennent à échoir au moment du désordre et de l'inflation monétaire et la pauvre femme, qui a versé des marks-or reçoit pour ses enfants, en récompense de son sacrifice de vingt ans, une somme dérisoire. Une demi-mondaine qui a eu des

gains illicites achète avant la guerre des perles ; après la guerre ces perles acquièrent une valeur trois ou quatre fois plus grande.

L'injustice est hélas dans la nature des choses et l'effort dans les pays sains et de constitution démocratique, est, dans la mesure du possible, de la réduire à sa plus faible expression toutes les fois que l'occasion s'en présente.

CHAPITRE V

IMPOT UNIQUE ET IMPOTS MULTIPLES CLASSIFICATION DES REVENUS ET DES IMPOTS

106. Un des points les plus discutés depuis fort longtemps c'est de savoir s'il faut qu'il y ait un seul impôt ou s'il faut qu'il y en ait beaucoup, comme dans les systèmes tributaires actuels. Les physiocrates qui rattachaient au phénomène foncier tous les phénomènes économiques n'hésitaient pas à affirmer qu'un seul grand impôt sur la terre devrait être la base de tout système tributaire (1).

(1) En France même, bien avant eux, BOIX avait soutenu qu'en dehors des droits de douane on ne devait avoir qu'un seul impôt général sur le revenu, et VAUBAN, dans la *Dîme royale*, avait exprimé l'idée qu'il suffisait qu'il y ait un grand impôt général et certains petits impôts indirects : un grand astre avec de tous petits satellites ; BOISGUILLEBERT avait lui aussi soutenu qu'il était possible d'abolir presque tous les impôts en les changeant en *tailles foncières*. L'idée d'un impôt unique est donc bien plus ancienne que les physiocrates, bien que ce soient ces derniers surtout qui l'aient vulgarisée.

Les physiocrates croyaient que toutes les richesses proviennent de la terre : il suffisait donc de frapper le revenu agricole pour frapper tous les consommateurs, partant toute la société, et nul, dans ce cas, n'aurait été exempté de l'impôt. QUESNAY divisait la société en trois classes : la *classe productive* formée par les cultivateurs, la *classe propriétaire* composée des propriétaires, du souverain et des *décimateurs*, et la *classe stérile* se composant des industriels et des commerçants. Il voulait un impôt unique sur le produit net de la terre et il déclarait que le tiers d'un tel produit était suffisant aux besoins de l'État. Les quatre idées fondamentales de la physiocratie sont : 1) il existe des lois fondamentales des sociétés humaines et aussi, avant tout, une loi dynamique de la population, d'après laquelle les salaires ont tendance à ne pas dépasser certaines limites ; 2) il existe une loi naturelle de l'intérêt des capitaux tendant à s'établir à un niveau fixe invariable ; 3) les salaires et les intérêts étant fixés par l'effet des lois naturelles, la valeur des produits est renfermée dans des limites déterminées d'avance ; 4) seule l'industrie agricole donne un produit net, puisque les autres industries n'augmentent pas la richesse matérielle tandis que l'industrie agricole contribue seule

Nul ne pose plus le problème en des termes aussi simples et aussi ingénus. Il ne s'agit pas de trouver une forme de production de revenus telle qu'en la frappant, on arrive à les frapper toutes ; mais il reste une autre illusion, celle de réunir en un seul grand impôt personnel sur le revenu, tous les autres impôts, et de faire de l'*impôt unique*, si souvent rêvé par les Français et jamais appliqué, le fondement unique des budgets modernes. Il n'est rien de plus absurde, en dépit des apparences de logique scientifique dont font preuve les partisans de ce système (1). S'il

à les augmenter. Toute richesse provient directement ou indirectement de la terre. Cette dernière prémisse a déterminé un grand nombre d'idées économiques et financières et avant tout, l'idée qu'en frappant la terre au moyen de l'impôt, on pourrait se passer de toute autre imposition. D'où le programme d'un grand impôt foncier.

La célèbre fable de Voltaire : *L'Homme aux quarante écus* est une ironie cruelle contre les physiocrates. Voltaire suppose que les idées des physiocrates et surtout celles de Mercier de la Rivière aient été appliquées et qu'il y a un impôt unique sur la terre. L'homme qui a quarante écus de revenus de sa terre raconte ses malheurs à un savant ; et ce simple récit suffit à démontrer la vanité de la construction financière des physiocrates.

La fable de l'Homme aux quarante écus, de Voltaire, est encore ce que l'on a écrit de mieux, non seulement contre les physiocrates, mais encore en grande partie contre l'illusion de l'impôt unique. Pour bien la comprendre, il est bon de rappeler que Mercier de la Rivière, un des physiocrates les plus célèbres avait écrit que dans un Etat bien organisé, quarante écus de revenu devaient suffire, d'après la doctrine physiocratique, à l'existence de chaque citoyen.

(1) Voir dans les différents sens, en plus des ouvrages cités : L. STEIN : *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, vol. I ; SELIGMAN : *The single tax* dans les *Essays* ; ROSCHER : *op. cit.* ; MATHIEU BODET : *La réforme des impôts et les projets de taxe unique* dans la *Revue des Deux Mondes*, du 1^{er} juin 1880 ; PIERSON : *loc. cit.* ; L. SAY : *Impôt unique sur le capital* dans le *Dictionnaire des finances*, etc.

L'idée d'un impôt unique, c'est-à-dire l'idée d'un impôt au moyen duquel tous les besoins de l'Etat peuvent être couverts, n'est pas une idée nouvelle. Pendant les ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, une cohorte de réformateurs en Angleterre et sur le continent, mit en avant l'idée d'un impôt unique sur la dépense. Tant de gens parmi les classes privilégiées, avaient réussi à esquiver les divers impôts directs, que l'on espérait assurer à l'impôt une véritable universalité en frappant la dépense de tout le monde ; et comme on supposait que personne ne pourrait échapper à cet impôt, ce plan fut très populaire pendant un certain temps. Plus tard en Angleterre, au ^{xviii}^e siècle, il y eut un parti qui prit pour plate-forme l'impôt unique sur les maisons (SELIGMAN : *The Shipping and Incidence*, etc., 3^e édition, pages 89-95). En outre, au commencement du ^{xix}^e siècle l'expérience anglaise sur l'*income tax* conduisit un certain nombre d'écrivains continentaux à préconiser un plan d'impôt unique sur les revenus (SELIGMAN : *The Income Tax*, etc., pages 234-236). Vers le milieu du ^{xix}^e siècle, un droit unique de timbre fut aussi recommandé en France (A. WILHELM : *Projet d'impôt*

s'agissait, par exemple de frapper les revenus à la proportion de 3, et aussi de 10 pour 1.000, assurément qu'un impôt unique et direct serait possible. Supposons par exemple un pays idéal qui n'a jamais existé, qui n'existera jamais, un pays immensément riche aux dépenses publiques les plus réduites ; il pourrait fort bien y avoir là un seul impôt. Dans un pays dont le revenu serait de 50 milliards et les dépenses publiques de 500 millions, où, par conséquent, la contribution serait dans la situation de 10 pour 1.000 par rapport au revenu, un impôt unique ne se heurterait pas à des difficultés. Ce serait même le seul impôt logique. Mais ce pays de la fantaisie n'a jamais existé ; dans les pays les moins taxés, l'État prend aux citoyens 10 % environ, dans d'autres, il leur prend 20 %. Comment supposer dans ces conditions l'existence d'un impôt unique ?

Les formes de production sont si multiples, l'activité industrielle si variée, le mouvement des richesses si protéiforme, que nul impôt général et unique ne pourrait réunir les deux attributions essentielles de tout système tributaire : l'uniformité et la généralité. Comment serait-il possible de porter à une mesure commune des revenus aussi différents et de frapper tous les revenus avec un seul impôt ? Avant la guerre de 1914, la Grande-Bretagne ne tirait, en temps normal, plus de 16 ou 17.000.000 de livres sterling de l'*income-tax* : les autres États ont pour l'impôt sur le revenu des prétentions très élevées avec de faibles résultats. La production des impôts généraux directs est un peu partout très limitée, la difficulté plus grande d'appliquer des impôts généraux ou nettement uniques réside dans la recherche d'une base rationnelle, en ce qui concerne la mesure de l'impôt. Si l'impôt général se base sur le revenu, il est dépourvu de tout fondement juste : s'il se base sur le capital, il est encore plus arbitraire. En réalité, nous arrivons difficilement à calculer le revenu de chaque pays et nos calculs sont basés sur des inductions plus ou moins approximatives. Si l'on fixe un impôt général à 10 % par exemple en partant de la prédétermination d'un revenu,

unique universel sur la fortune, Paris, 1850) et, une génération plus tard, un projet d'impôt unique sur le capital fut appuyé avec enthousiasme, non pas par des socialistes, mais par des réformateurs d'esprit conservateur, surtout en France par Menier et par ses disciples. L'impôt unique de Henry George, et de SELIGMAN (*Essais*, tome I, ch. III), n'est donc que la plus récente de beaucoup de propositions analogues et il n'est pas improbable qu'après sa disparition les économistes de l'avenir auront à s'occuper d'une nouvelle forme d'impôt unique.

cela peut conduire facilement, dans certains cas, à des charges de 20 %.

Nous répétons que s'il s'agissait d'un impôt de 1 %, il n'y aurait pas de véritable difficulté ; mais il s'agit souvent de prendre aux contribuables 10, 15, parfois 20 % ; et, vu le développement des services publics, il n'est pas possible d'espérer avoir besoin de beaucoup moins. Dans tous les États, des impôts aussi lourds sont payés et ne peuvent être payés que parce qu'ils sont pour la plupart indivisibles, qu'ils s'amalgament aux prix, qu'ils s'identifient aux produits. Qu'arriverait-il s'il fallait payer ouvertement, même la moitié de ce que l'on paye à présent ? Supposons un impôt général de 10 % : une famille avec 6.000 francs de revenus devrait payer 600 francs d'impôt. Avec les habitudes de la vie moderne, le manque d'économie, les besoins grandissants, combien y a-t-il de familles à 6.000 francs de rente qui pourraient en payer 600 d'impôt, à taux fixe ? Même dans une nation riche et économe ce serait une petite minorité ponctuelle ; les autres ne le pourraient pas. Actuellement, dans tous les pays où il existe et où l'on veut introduire des impôts généraux sur le revenu, il ne s'agit pas seulement d'appliquer un impôt *unique*, mais d'avoir un correctif aux injustices les plus criantes des systèmes tributaires actuels.

À la base de tous les systèmes financiers d'aujourd'hui se trouvent les impôts indirects, les impôts sur la consommation : cela n'est pas seulement nécessaire d'après les formes de répartition du revenu, mais cela permet les revenus élevés dont ont besoin les budgets modernes. Véritablement, les impôts indirects ont été une cause fréquente d'abus (et il faut s'efforcer de toutes façons qu'ils n'entravent pas la production et les échanges), mais ce sont les seuls qui soient vraiment productifs. Or, les impôts indirects demeurant à la base des budgets ont besoin d'être complétés et ils sont complétés par les impôts directs réels et surtout par les impôts personnels. Dans de nombreux États, ces derniers ont fonction d'impôts complémentaires et servent plus que les autres à frapper les revenus qui, sans eux, échapperaient à l'imposition.

En dehors de la conception archaïque des physiocrates, comment est-il possible de concevoir un impôt unique ? Un impôt unique sur la consommation est pratiquement absurde : il ne s'agit donc que de choisir le capital ou le revenu comme source exclusive de la contribution ; or, l'impôt unique sur le revenu et l'impôt unique sur le capital sont également aléatoires et au dehors de la réalité.

Si les impôts suivent la production et la distribution de la richesse, on peut dire que, avec les formes actuelles et celles qui se dessinent chaque jour, toutes les tentatives vers l'unification des systèmes financiers doivent fatalement se briser contre la réalité. L'impôt doit tendre vers la simplicité ce qui ne signifie pas qu'il doit être unique (1).

La simplicité démocratique de nos sociétés rend de plus en plus difficile le développement des impôts directs. Et ces derniers, lorsqu'ils ont des exigences pas trop élevées et qu'ils acceptent des minimums d'exemptions pas trop bas, sont peu productifs s'ils ne veulent pas devenir odieux et spoliateurs.

(1) COSSA : *Primi elementi di scienza delle finanze*, N° édition, Milan, 1909, page 109, dit cependant avec raison : « ...le système de l'impôt unique, bien qu'irréalisable dans les conditions de la civilisation actuelle, n'est pas dénué de valeur aussi bien *théorique* que *pratique* ; il constitue en effet un idéal qu'il ne sera peut-être jamais possible d'atteindre, mais qu'il ne faut pas pour cela oublier ; parce que l'*utopiste* qui déclare délibérément ses idéaux *applicables* n'est pas moins condamnable que l'*empirique* qui n'en reconnaît aucun ». Nous ne croyons même pas que l'impôt unique puisse être un idéal vraisemblable, mais qu'il est possible de tendre vers de *grands impôts directs* sur le revenu ou sur le patrimoine en réunissant un grand nombre des impôts actuels. Cependant, les impôts indirects sont et resteront toujours à la base des budgets.

Tous les impôts ont des défauts.

Les impôts sur la fortune ou sur le revenu donnent naissance à l'évasion. Les impôts fonciers reposent sur des évaluations imparfaites. Les impôts sur la valeur locative, à la charge des locataires, en incitent plus d'un à choisir de moins beaux appartements. Les accises restreignent la consommation de l'article frappé. Les droits d'importations ont toujours pour résultat une certaine protection, s'ils atteignent un grand nombre de marchandises. Les droits de timbre, d'hypothèque et d'enregistrement pèsent sur les transactions ; ces derniers constituent fort souvent une véritable imposition du capital, c'est-à-dire un impôt payé *au moyen* du capital. Les droits de succession prêtent le flanc à la critique à cause des difficultés qui paraissent inévitables dans leur agencement, sans parler des autres reproches auxquels ils sont sujets.

Nous ne pouvons jamais exiger de chaque impôt pris en particulier (écrit PIERSON : *op. cit.*, page 172) qu'il soit parfait. Nous demandons beaucoup moins encore qu'un impôt n'occasionne aucun inconvénient, car un impôt parfait ne satisferait jamais à cette exigence ; il y a toujours un inconvénient à se départir de quelque chose. Nous demandons seulement que les conséquences nuisibles soient réduites au minimum, que le législateur rende le préjudice le moindre possible. Les confusions, les déterminations incommodes dont le fisc ne tire aucun avantage ou peu de profit, peuvent être évitées par les lois ; les époques de paiement peuvent être choisies de manière à être les plus commodes pour les contribuables, car l'État peut toujours se procurer de l'argent au moyen d'emprunts ou d'émissions de bons du Trésor.

Les tendances qui se dessinent dans les systèmes tributaires et qui sont indubitablement destinées à devenir prépondérantes, sont trop nettes et trop générales pour constituer un phénomène transitoire : les impôts indirects demeurent à la base de tous les revenus publics, à cause de leur grande productivité : leur sûreté diminue tous les jours, lorsqu'après avoir atteint un degré de développement relatif, on dispense des impôts les consommations de première nécessité. A côté d'eux, on a les impôts réels dont la fonction est simple et évidente ; et à côté des impôts réels se développent certains impôts complémentaires, impôts sur le patrimoine, impôts généraux sur les revenus, impôts de succession, etc.

Mais il est hors de doute qu'avec les sommes énormes nécessaires aux dépenses des États modernes, il n'est même pas possible de parler de l'unité d'impôt. Les projets si souvent discutés sont si éloignés de toute possibilité pratique qu'il ne vaudrait presque pas la peine d'en faire mention.

107. Il n'existe donc pas et il n'existera peut-être jamais (autant qu'il est possible de prévoir en pareille matière) d'impôt unique. Il faut donc puiser à des sources différentes et autant que possible avec le minimum de sacrifices de tous et sans dommages pour la production.

Dans notre société, il n'y a plus d'antinomie entre les classes sociales, dans ce sens que personne n'est empêché, du moins légalement, de sortir d'une classe pour entrer dans une autre. Nombreux sont ceux qui s'élèvent ; bien des ouvriers deviennent entrepreneurs, beaucoup d'entrepreneurs déchoient. Le fils du paysan devient parfois le maître de l'État. Tout cela, nul ne saurait le nier ; mais il est évident aussi que la plupart des hommes, même dans notre société, restent dans la classe où ils sont nés.

La division entre les classes sociales n'est pas basée actuellement, du moins dans les États avancés, sur le critère de la naissance, et elle n'est reconnue par aucune loi : elle est exclusivement basée sur le revenu. Or, dans notre société tout entière, il y a encore une grande classe de *producteurs autonomes*, c'est-à-dire de personnes qui font valoir elles-mêmes la terre ou les capitaux qu'elles possèdent. Ainsi, le petit agriculteur, le boutiquier et l'artisan qui travaillent pour leur propre compte sont des producteurs autonomes. Il est des personnes qui possèdent trop de capitaux ou trop d'agents naturels pour les faire valoir directement. Dans ce cas, elles utilisent le travail d'autres hommes ; ce sont les industriels ou *entrepreneurs*, et le bénéfice qu'ils en reti-

dent comprendre non seulement l'intérêt d'un capital, mais encore une rémunération de leur activité personnelle et du risque qu'ils encourent : ils perçoivent donc un *profit*. Il est, d'autre part, des personnes qui ne possèdent pas ou qui possèdent trop peu, et qui vendent leur force de travail en échange d'une compensation que l'on appelle le *salaire* ; la grande majorité des hommes se trouve dans cette condition. Certains ne participent en aucune façon à la production, mais ils possèdent des terres, des maisons ou des capitaux et ils en font usage ; ils vivent donc des revenus périodiques que leur assurent les locations, les intérêts et les dividendes : c'est une classe vivant de l'*intérêt* du capital. Enfin, très grand dans la société, est le nombre de ceux qui ne font rien, qui par leur faute ou sans qu'il soit de leur faute, par suite de crises industrielles ou par malchance, sont tombés dans le dénuement et vivent de l'*assistance publique* ou de la bienfaisance.

Il est bien entendu que ces divisions n'ont rien d'absolu : il arrive souvent qu'une personne participe à différentes formes de revenus et qu'elle ne vive même pas principalement d'une d'entre elles ; il arrive même souvent qu'elle participe à la fois à deux ou à trois formes de revenus. Il ne manque pas, dans les pays riches, d'ouvriers qui, tout en recevant un salaire, possèdent leur maison d'habitation et touchent l'intérêt de titres ou de rentes.

Restent encore un grand nombre de personnes, la partie prédominante de certaines nations composée par les individus qui exercent des professions libérales et par les fonctionnaires, partie qu'il est fort difficile de classer : les premiers sont en réalité des producteurs autonomes, les seconds, des salariés ne différant pas notablement de ceux qui donnent leur activité en échange d'un salaire. Il s'agit cependant de classes sociales ayant une physiologie particulière.

La distinction un peu arbitraire entre la bourgeoisie et le prolétariat, répond à un autre critère, mais il s'agit d'une distinction peu précise encore, car il manque une différence nette entre les deux formes considérées et parce que le nombre des personnes que l'on ne peut placer ni dans l'une ni dans l'autre de ces deux classes est immense.

Or, les revenus étant différents, non seulement par leur source d'origine mais par leur durée, une moyenne identique d'impôt ne serait pas seulement injuste, mais elle imposerait des sacrifices inégaux : et c'est pourquoi les partisans de l'impôt proportionnel ne poursuivent qu'en apparence un critère de justice.

Du point de vue de leur nature, les revenus peuvent être très

facilement divisés en : *revenus fondés*, c'est-à-dire ceux qui ont à leur base un patrimoine, comme les revenus provenant de terres, de maisons, de titres industriels, etc. ; en *revenus non fondés*, qui proviennent de l'activité personnelle et qui n'ont aucune base patrimoniale, comme le revenu d'un artisan, d'un ouvrier, etc. (1).

Les revenus de la première catégorie sont d'une nature entièrement différente des autres : non seulement du point de vue de leur durée mais aussi de leur sûreté. Et en général, beaucoup d'entre eux, comme ceux qui proviennent de l'intérêt du capital, ne présentent pas seulement un risque bien plus mince que les revenus personnels, mais encore ne proviennent-ils pas de l'activité individuelle de ceux qui les touchent. Un grand nombre d'hommes, en effet, qui possèdent des maisons, des terres, un capital, ne se donnent pas d'autre peine que celle d'exiger leurs revenus : certains, et ce ne sont pas les plus admirables, se contentent de détacher leurs coupons de rente. Celui qui vit de son travail personnel, c'est-à-dire d'un revenu non fondé, doit penser non seulement au présent, mais à sa vieillesse : il doit prévoir un accident ou un malheur qui stérilise en lui les sources mêmes de son revenu. Qui peut davantage, a plus de devoirs. Aussi celui qui tire de ses terres ou de ses valeurs 10.000 francs de rentes peut en disposer entièrement sans restriction : celui qui tire 10.000 francs de son travail ne dispose que d'une partie de son revenu s'il veut prévoir les cas de malheurs ou de vieillesse. Même parmi les revenus fondés, il est des distinctions d'importance certaine, surtout en ce qui concerne leur durée. Une bonne terre qui produit sûrement 10.000 francs est, à certains points de vue, préférable à des titres d'État qui en rapportent autant ; avant tout, elle offre une sûreté plus grande,

(1) Sur cette question, voir MILL : *op. cit.*, pages 344, ss. ; RICCA SALERNO : *Delle imposte sul reddito* dans l'*Annuario* de FERRARIS, Milan, 1881, page 333 ; PIERSON : *op. cit.*

Les revenus diffèrent entre eux par leur nature et par leur durée : le travail et l'activité personnelle y entrent dans une mesure très diverse. D'après VOCKE (*Die Abgaben*, etc., pages 464, ss.), les *revenus fondés*, c'est-à-dire provenant d'activités patrimoniales, présentent une capacité contributive plus grande que les *revenus non fondés*, parce que les possesseurs de ces derniers, doivent préserver une partie de leurs revenus pour des besoins nécessités par leur propre existence et par celle de leur famille.

Par contre, ceux qui ont un revenu fondé peuvent se dire qu'ils le garderont longtemps et même toute leur vie. Celui qui a un revenu non fondé doit pourvoir à ses propres besoins et à ceux de sa famille et prévoir la fin totale ou partielle de ses capacités de travail.

et ensuite elle ne dépend d'aucun arbitre et ne craint ni réductions, ni conversion.

Il faut donc que l'impôt tienne compte de ces différences de fait ; que les revenus soient imposés d'après leur durée, d'après leur sûreté, d'après la plus ou moins grande participation personnelle de ceux qui les perçoivent à leur formation ; et non pas selon une moyenne uniforme. Nous avons déjà dit que les barèmes uniformes pour des revenus différents signifient des sacrifices inégaux et ne peuvent être admis en aucune façon.

Stuart Mill, en soutenant lui aussi les principes de la différenciation des revenus, voulait que l'épargne fut exemptée d'impôts. Or, d'une façon générale, la thèse de Mill ne peut pas être admise ; lorsqu'il s'agit d'une véritable épargne des classes ouvrières, l'exemption en est justifiée : mais l'épargne des classes riches est un phénomène automatique qui se produit sous la forme d'accumulation, et qui, dans la plupart des cas, ne provient d'aucun mérite spécial.

Les revenus sont donc de nature très diverse et doivent être considérés par l'impôt de différentes façons : il est naturel que les revenus perpétuels paient plus que les revenus temporaires, davantage les revenus certains que les revenus incertains, et les revenus fondés que les revenus non fondés. Ce n'est qu'en imposant des sacrifices inégaux d'apparence, qu'il est possible d'obtenir, du moins approximativement, une certaine égalité de sacrifice (1).

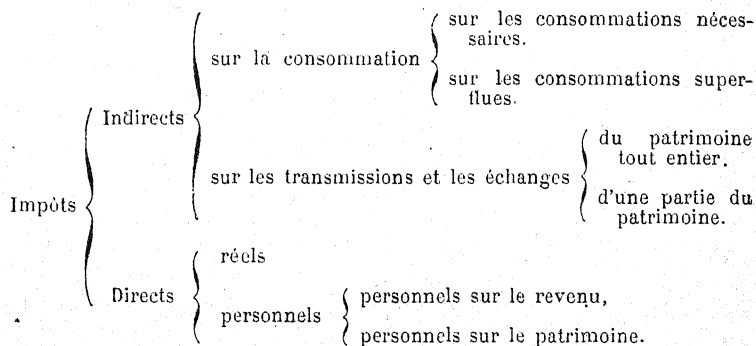
108. Si les revenus sont variés et de diverse nature, les impôts qui les frappent sont eux aussi, différents. Les systèmes d'impôts, de quelque façon qu'on les considère, ne représentent pas des idéaux de justice abstraite. Mais ils suivent de près les formes de production et de distribution de la richesse. Par suite la volonté du législateur est presque toujours bien moins libre de ce que le public n'est disposé à penser.

En matière d'impôts, certaines distinctions sont évidentes par elles-mêmes. Ainsi par exemple, pour ce qui est de la forme des paiements, nous distinguons entre *impôts en nature* et *impôts en espèces* : pour ce qui est de la durée ou du caractère transitoire,

(1) Quelle est la source des impôts ? La personnalité humaine considérée comme telle n'est pas la source de l'imposition. Et pourtant, les véritables impôts de capitation ont été presque partout abandonnés ; c'est toujours le capital et le revenu qui forment la base des impôts. En d'autres termes, la personne n'est pas une source d'impôt, si ce n'est en tant qu'elle possède un capital et un revenu. Voir GRIZIOTTI : *Le imposte sugli incrementi di valore nei capitali*, etc., parag. I.

entre *impôts ordinaires* et *impôts extraordinaires* : pour ce qui est du caractère économique de chaque impôt, entre *impôts réels* et *impôts personnels*. Dans les organisations primitives, la contribution était presque toujours payée en nature ; elle est aujourd'hui payable en espèces. On peut même dire qu'actuellement, il est fort rare que la contribution se fasse sous la forme d'impôts en nature. Les *impôts ordinaires* sont ceux qui se répètent constamment dans chaque exercice financier et qui ont un caractère de permanence. Les *impôts extraordinaires* sont ceux qui répondent aux besoins éventuels de la finance et qui sont perçus une fois par hasard ou simplement temporairement, comme les impôts de guerre, etc.

Mais si l'on considère la nature des impôts et si l'on veut, à la base, avoir une classification claire, on peut les grouper de la façon suivante :



Il sera bon d'élucider la diverse nature de ces impôts.

Les *impôts directs* frappent la personne, le revenu et le capital : ils sont généralement perçus au moyen de rôles nominatifs. Le caractère des *impôts directs*, note avec justesse de Foville, est de *frapper chez le contribuable certains éléments dont le caractère est constant, durable ou au moins continu*, comme l'existence, la propriété ou la profession. Les *impôts indirects* frappent un acte, un fait ou un échange, et sont généralement exigés au moyen de tarifs. Le caractère des *impôts indirects* est de *frapper non pas la qualité et les propriétés, mais des circonstances, des faits particuliers ou des actes permanents*. En substance, alors que l'État et les pouvoirs locaux concluent, au moyen des impôts directs, de la capacité contributive du citoyen par des manifestations immédiates (propriétés, revenus), ils constatent, au moyen des impôts indirects, la manifestation même de cette

capacité (consommations, échanges, etc.) ; tandis que les impôts directs frappent directement ce qui est la source de l'impôt, les impôts indirects frappent surtout un rapport, une relation d'échanges.

L'impôt foncier sur les terrains est un impôt direct : il frappe directement le revenu foncier des propriétaires des terres.

Tel est l'impôt sur les maisons qui frappe les revenus immobiliers ; tels sont beaucoup d'autres impôts. Au contraire, un droit de douane sur l'introduction du pétrole est un impôt indirect : il frappe en effet l'acte d'introduction indépendamment de la personne ou du revenu. La vente du sel et du tabac est un impôt indirect ainsi que la loterie, en Italie. Les impôts indirects constituent la base des budgets modernes, le fondement même de la finance publique : leur énorme productivité peut seule rendre possibles les grandes dépenses publiques et cela s'explique, si l'on considère la répartition du revenu. Si en Prusse, 95,81 % de toute la population ont des revenus inférieurs à 3.000 marks, 66,85 % ont des revenus inférieurs à 900 marks ou se trouvent dans une position instable. Seuls, les impôts indirects peuvent constituer la base des revenus publics (1).

Les impôts indirects peuvent frapper la consommation ou la circulation de la richesse : c'est-à-dire les transmissions totales ou partielles du patrimoine, à titre payant et à titre gratuit.

Les impôts réels, comme dans un grand nombre de pays les impôts fonciers sur les terrains, frappent les hommes ou les biens, en tenant compte de la personne seule, en tant qu'elle représente l'objet de la contribution : les *impôts personnels* se rapportent directement à la personne, soit en tenant compte, soit sans tenir compte de la fortune qu'elle possède. Pourtant les impôts personnels disproportionnés avec le revenu (comme l'étaient les vieux impôts de *capitation*) sont abandonnés presque dans tous les pays : ou du moins ils tendent à avoir une importance minime dans les États modernes. En d'autres termes, l'im-

(1) Pour les effets de l'impôt réel, il n'est pas important de savoir qui possède une richesse déterminée ; une terre peut être possédée par un riche ou par un pauvre, par un père de famille chargé d'enfants ou par un célibataire, par une personne chargée de dettes ou par un capitaliste. Si le fond produit 10.000 francs et que l'impôt soit de 10 %, le propriétaire paie 1.000 francs, eût-il pour 100.000 francs d'hypothèques et un revenu net de 5.000 francs. Ainsi, lors d'un partage du fond, l'impôt lui aussi est partagé en proportion.

J. B. SAY : *Traité*, tome III, chap. IX, écrivait : « L'impôt est un fardeau ; un des moyens pour qu'il pèse le moins possible sur chacun, c'est qu'il soit porté par tous ».

pôt réel diffère de l'impôt personnel en ce qu'il a toujours pour objet une source déterminée de revenus ; il suit le revenu comme s'il y était collé, sans tenir compte des conditions dans lesquelles se trouve la personne qui le perçoit. Ainsi, un impôt réel sur la terre ne tient pas compte des conditions de vie du propriétaire : s'il a des dettes, s'il a de la famille, nombreuse ou non, etc. L'impôt personnel tend à faire contribuer les citoyens en tenant compte de tous les rapports qui s'établissent entre la personne et les autres individus par rapport au patrimoine. De par leur nature, les impôts réels frappent toujours séparément les formes de revenu particulières : la terre, les maisons et les valeurs mobilières. Les impôts personnels ont, dans les États modernes, tendance à réunir les éléments patrimoniaux et à considérer le patrimoine dans son ensemble ; car c'est de cette façon qu'il est seul possible d'avoir un critère du revenu par rapport aux conditions de la personne.

Lorsqu'il s'agit d'impôts réels, on frappe séparément chaque revenu ; dans le système des impôts personnels on frappe en général le revenu total. Dans ce deuxième cas, il y a ordinairement exemption des revenus les plus petits, application de tarifs progressifs et l'on tient compte des déficits, des conditions de famille et souvent aussi des conditions de célibat, de service militaire, d'âge, de maladie, etc. L'impôt personnel suit la personne et non la chose, et si c'est souvent un désavantage pour la technique de l'administration financière, cela répond à des conceptions d'un ordre social bien plus élevées.

109. On a longtemps discuté la question de savoir si les impôts devaient frapper le capital ou le revenu. Mais en général, la question a été mal posée. Il faut avant tout ne pas confondre, comme il arrive le plus souvent, les *impôts prélevés* sur le revenu et les *impôts mesurés* sur le capital. Dans le plus grand nombre de cas, tenir compte du capital ou du revenu, signifie en tenir simplement compte en leur qualité de mesure d'imposition. L'impôt sur le capital est proportionnel à la valeur du capital possédé par chaque contribuable, tandis que l'impôt sur le revenu est proportionnel au revenu que chacun touche. Bien que l'une ou l'autre de ces deux formes aboutisse à des résultats différents, puisque certains capitaux ne produisent pas de revenus pécuniaires et des revenus différents pour des capitaux égaux. (1), nous

(1) D'assez nombreux économistes ont témoigné une vive antipathie aux impôts directs basés sur le revenu. Stuart Mill, partisan de l'impôt sur le capital, déclarait que l'impôt sur le revenu est toujours inégal dans son

nous trouvons pourtant toujours comme critère d'imposition en face de l'un des deux éléments choisis, plutôt que de l'autre. Un véritable impôt sur le capital devrait assumer comme source continue et réelle de l'impôt le capital (c'est-à-dire les éléments productifs du patrimoine) ; or, un impôt général et exclusif sur le capital, remplaçant les impôts sur le revenu et tous les impôts directs n'a pas encore été tenté. Dans différents États, nous avons des impôts qui emploient le capital comme mesure de l'imposition, mais dans aucun il n'y a encore de véritable impôt général et exclusif sur le capital. Des impôts sur le patrimoine, toujours pris comme mesure d'imposition et non comme source de celle-ci, existaient surtout dans les États allemands (impôts sur la fortune, *Vermögenssteuer*) : en Prusse (14 juillet 1893) ; en Brunswick (1899) ; en Hesse (loi du 12 avril 1899) ; dans le Royaume de Saxe (lois 1902-1906) ; en Saxe-Gotha (loi du 17 mars 1902) ; dans le Grand-Duché d'Oldenbourg (loi du 13 mai 1906) ; à Bade (1^{er} janvier 1908) ; mais partout il y avait soit des impôts complémentaires sur le revenu, introduits afin d'équilibrer la diversité des barèmes des impôts, comme en Prusse ; soit des impôts frappant nominalelement le patrimoine, comme à Bade, et effectivement tournés vers le produit. Même en Suisse, il existe des impôts de ce genre qui prennent le capital comme mesure d'imposition mais qui ne le frappent pas ; d'ailleurs, dans les cantons du Tessin et de Fribourg, qui possèdent des impôts proportionnels sur le patrimoine et sur le revenu, ils se rattachent

application en ce qu'il charge d'un poids plus fort le contribuable le plus consciencieux. Et Léon Say allait plus loin encore. D'accord avec Léon Faucher, il affirmait que l'impôt sur le revenu s'applique mieux à des sociétés des premiers âges où, avec le système des dîmes l'impôt se payait en nature, qu'à des sociétés civilisées. La transformation des impôts multiples sur les revenus, impôt réel, impôt sur le revenu, impôt personnel, constituait, d'après Say, non pas un progrès, mais un retour en arrière. Ces observations n'ont pas grande valeur et les tendances de la législation des États modernes finissent par leur donner tort. L'observation de Mill, par exemple, est fondée sur un obstacle très peu solide et purement extérieur, à savoir sur la possibilité d'une fraude plus étendue de la part des contribuables les moins honnêtes. Du reste, un économiste subtil avait bien raison de déclarer que les erreurs inévitables dans le calcul de l'impôt sur le revenu sont toujours moindres que celles que l'on risque de faire en calculant l'impôt sur le capital. Voir SMITH : *op. cit.*, livre V ; RICARDO : *Principles*, chap. VIII ; J. GARNIER : *Traité des finances*, 3^e édition, Paris, 1872, chap. 6 et 9 ; L. L. FAUCHER dans la *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} octobre 1849 ; ESQUIRON DE PARIEU : *Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, Paris, 1839 ; J. S. MILL : *Principles*, livre III, parag. 5 ; DE CERENVILLE : *op. cit.*, pages 93, ss. ; CHARTON : *op. cit.*, page 432, etc., etc.

à des impôts sur le revenu ; et dans des cantons comme Bâle (Ville et Campagne) et Zurich, qui ont des impôts progressifs sur le revenu et sur le patrimoine, on observe aussi une tendance de plus en plus nette vers la transformation des impôts sur le capital en impôts sur le revenu. Il existe aux États-Unis d'Amérique un impôt sur le capital que possèdent presque tous les États de la Confédération : la *general property tax* ; ses défauts sont très attaqués et il finit par retomber presque exclusivement sur la propriété foncière (dans l'État de New-York, dans une proportion de 90,01 % du total) et n'arrive à frapper la propriété personnelle que dans des proportions dérisoires. Comme on le voit d'après les impôts cités et d'après l'impôt sur le capital existant en Hollande, ce sont en réalité et, en dépit du nom qu'ils portent, des impôts mesurés sur la fortune et non pas prélevés sur le capital. L'impôt est toujours prélevé sur le revenu du contribuable (1).

Nous trouvons des exemples de véritables impôts sur le capital dans ceux sur les plus-values foncières ; sur les successions et les transferts à titre payant ; sur les gains ou les tirages de loteries : ce sont des tributs, qui par l'immensité de leurs taux opèrent une véritable réduction du patrimoine de l'héritier, du débiteur, etc.

La plupart des écrivains financiers sont hostiles aux impôts sur le capital, et à juste titre, parce que, frappant le patrimoine dans ses éléments substantiels (capitaux fixes et en circulation), ceux-ci auraient tendance à arrêter la production. Adolphe Wagner fait pourtant une distinction entre le capital national et le capital privé et soutient que ce dernier peut être soumis à un impôt. Gaston Jèze note que les effets nuisibles de l'impôt sur le capital ne se feraient sentir qu'au moment où le tribut frapperait le capital national ; il ne croit donc pas que l'on puisse abolir les impôts sur le capital individuel, parce que chaque prélèvement sur celui-ci n'aboutit pas à une réduction du capital national, qui s'en voit même parfois grandi, comme il arrive lorsqu'on impose le capital privé pour construire un chemin de fer, un port, une route, un canal, ou lorsqu'on touche au capital des uns afin de constituer des capitaux en faveur d'autres (œuvres d'assistance sociale, constitution de rentes viagères,

(1) Dans tous les pays les impôts frappent au fond le revenu. Là où ils frappent aussi le capital, c'est surtout afin d'effectuer une différenciation suffisante entre les revenus fondés et les revenus non fondés. On a, après la guerre, discuté et appliqué des impôts spéciaux sur le capital, en qualité d'impôts extraordinaires. Mais il en sera parlé séparément.

de retraites ouvrières, etc.). Parfois encore, un impôt sur le capital, sert à corriger les inégalités tributaires comme il arrive dans le cas des impôts sur les successions. D'après Wagner et Jèze, des impôts permanents sur le capital national ne sont pas admissibles ; ils peuvent cependant être justifiés dans des cas absolument exceptionnels, comme les cas de guerre (1), ce qui est d'ailleurs admis même parmi les écrivains qui ne reconnaissent pas la possibilité de frapper les capitaux individuels. Dans l'état actuel de la législation tributaire, on confond, lorsqu'on parle de l'impôt sur le capital « la source de l'impôt avec la base imposable, soit avec l'objet qui sert à la mesurer ». Le capital doit être considéré comme mesure et non comme source.

En outre, le revenu d'une nation est constitué, pour sa plus grande partie, de capitaux personnels, de ce que l'on appelle communément (bien que cette locution ne soit pas techniquement rigoureuse) le capital humain : les revenus provenant de capitaux fonciers ou mobiliers n'en représentent que la plus faible partie. Dans notre Société, les revenus professionnels ont une importance grandissante, et en général tous les revenus provenant du travail et de l'activité individuelle ont une part de plus en plus considérable dans le revenu total de chaque nation. D'autre part, vu la complexité de la vie moderne et des relations économiques et financières, il est difficile de distinguer et d'évaluer les capitaux existants, à l'exception de certains cas de successions ou de ventes.

On peut admettre que l'impôt sur le patrimoine n'assume pas la forme d'un impôt annuel permanent sur les patrimoines des particuliers. Il peut être aussi organisé comme un impôt sur les successions et sur tous les contrats d'achat et de vente. Mais un impôt de cette nature ne pourrait qu'opposer un obstacle violent à tous les transferts de richesse au détriment des échanges, et partant, de la production.

Presque partout la législation des pays modernes a actuellement tendance à prendre comme matière d'imposition, non pas le capital, mais le revenu : des raisons de justice, de convenance pratique et d'opportunité financière, conseillent surtout de considérer le revenu comme base de l'imposition.

Seul le revenu considéré comme base des impôts directs autorise des formes de taxation différentes pour les formes de revenus, car de nombreux revenus arriveraient à se soustraire à un impôt sur

* (1) JÈZE : *Cours élémentaire de science des finances*, Paris, 1910, pages 678-679.

le capital. Selon la nature plus ou moins durable, plus ou moins précaire du revenu, l'impôt peut être appliqué à des taux différents. Des impôts directs qui ont pour base le capital, ne peuvent pas seulement frapper les différentes formes de revenu non fondé qui, dans notre société, prennent une importance toujours plus grande, mais ils se dirigent en général vers les capitaux fixes. D'autre part, si le revenu est difficile à évaluer, l'estimation du capital est bien plus difficile encore : il arrive même souvent que le capital ne peut être évalué que par le revenu. Il est donc infiniment plus facile d'évaluer le revenu de possesseurs de titres mobiliers, d'actions, d'obligations, etc., qu'il ne le serait d'évaluer leur capital. De toute façon, il s'agit de savoir si le capital ou le revenu doivent être la source des *impôts directs* et rien de plus ; car, ni un impôt unique sur le revenu, ni un impôt unique sur le capital ne nous semblent possibles.

Quand des impôts sur le revenu et des impôts sur le capital coexistent, l'impôt sur le revenu a des taux uniformes pour les différentes formes de revenu ; et l'impôt sur le capital peut intervenir, comme cela se passe en Suisse, pour opérer une discrimination entre les revenus fondés et les revenus non fondés ou les impôts temporaires. Si l'on admet un impôt général sur le revenu, il peut être utile en effet, qu'il y ait à ses côtés un impôt sur le capital ; le revenu n'est pas toujours en proportion de la valeur des fonds et c'est cette valeur que l'impôt sur le capital peut avoir en vue. En outre, comme les revenus temporaires ou permanents, fondés ou non fondés, diffèrent par leur nature, un impôt spécial sur le capital peut opérer de fait une discrimination dans le cas où l'impôt sur le revenu n'en opère pas et frappe tous les revenus de la même manière. C'est à cela que tendait, comme il a été dit, l'impôt complémentaire sur le patrimoine, établi en Prusse par la loi du 14 juillet 1893.

Une fois admise la convenance de frapper le revenu et non le capital, il faut se demander si l'on doit frapper le revenu *net* ou *brut*. On déclare généralement, qu'il faudrait frapper de revenu net des particuliers « à savoir la partie de la fortune qui peut être consommée sans entamer le capital d'où elle provient » ; mais une discrimination du revenu ainsi faite est très difficile, souvent même impossible pour des impôts sur la consommation frappant le revenu brut ; c'est pourquoi que les législations positives frappent ordinairement le revenu brut.

Dans de nombreuses législations, on dispense des impôts les primes d'assurances sur la vie ; dans d'autres, on en dispense les réserves constituées par les sociétés commerciales jusqu'au

moment de leur répartition, en partant du principe de ne taxer que les revenus effectivement disponibles.

• 110. Tous les citoyens doivent être frappés par l'impôt. C'est là une conséquence du principe de la généralité. Personnes physiques ou personnes morales, nul ne doit en être excepté. Et l'idéal d'un bon système tributaire, c'est de faire en sorte que chacun paie en proportion de son revenu ; il est bien entendu qu'il faut tenir compte de la différente nature de ces revenus.

Les impôts réels se prêtent mal à considérer la situation des différentes personnes. Si l'on paie des impôts sur des terres, des maisons, des titres mobiliers, on paie indépendamment de tout critère concernant la situation de la personne frappée. Les impôts personnels sont à ce point de vue plus pratiques et plus justes.

Tous les citoyens d'un État et aussi les citoyens qui y résident sont soumis aux impôts. Il y a cependant certaines exceptions généralement admises. Avant tout, le chef de l'État, dont la liste civile ou le traitement est partout exempté d'impôts ; dans la plupart des États, il en est même exempté pour ses biens privés. De même, les représentants des États étrangers sont presque partout exemptés des impôts directs personnels, à la base de concessions réciproques.

Dans le droit tributaire international actuellement en vigueur dans la plupart des pays d'Europe, les étrangers demeurant habituellement dans un État pour y gagner de l'argent, sont considérés de la même façon que les citoyens. Les étrangers qui ne demeurent pas dans le pays, mais qui y effectuent des gains (comme par exemple ceux qui sans y habiter possèdent dans un pays étranger des terres ou des maisons) paient pour les revenus qu'ils touchent réellement. Enfin, les étrangers qui, occasionnellement ou pour un temps limité, ou en tout cas, sans but lucratif, se trouvent dans un État, sont toujours exemptés d'impôts directs et sont en général simplement frappés par les impôts indirects sur la consommation (et cela parce qu'il n'est pas possible de les en dispenser) (1).

(1) La matière de l'imposition des capitaux de nationaux placés à l'étranger et des capitaux des étrangers placés à l'intérieur de chaque pays est très compliquée. On peut envisager des situations très différentes : 1^o pour les nationaux : a) qui demeurent en patrie et possèdent des revenus de l'étranger ; b) qui demeurent à l'étranger et ont des revenus de l'étranger ; c) qui demeurent à l'étranger et ont des revenus dans leur patrie ; 2^o pour les étrangers : a) qui demeurent dans un pays et ont des revenus dans le même pays ; b) qui demeurent à l'étranger et reçoivent des revenus de

Ce qu'il faut éviter au moyen du développement des accords internationaux, c'est qu'une même richesse soit taxée deux fois, qu'il y ait double imposition dans le pays où les biens se trouvent et dans le pays d'origine du propriétaire. Ce cas n'est pas rare, surtout dans des pays qui ont des impôts sur le revenu liés à des impôts directs réels.

En général, sont dispensés d'impôts les institutions publiques et les pouvoirs de droit administratif dont la fonction est sous de nombreux rapports identique à celle de l'État. D'autres exceptions ne sont en général pas admissibles, à moins qu'elles ne soient basées sur le critère de dispenser des impôts les plus petits revenus surtout lorsqu'ils servent à des familles très nombreuses (1). Seuls, les impôts personnels peuvent permettre la formation d'un système tributaire qui, en même temps que de la différenciation des revenus, tienne véritablement compte de la situation des personnes frappées par l'impôt et qui se rapproche de principes de justice autant qu'il est possible en pareille matière.

l'étranger ; c) qui demeurent à l'étranger et ont des revenus dans le pays ; d) qui demeurent à l'étranger et ont des revenus temporaires, comme les voyageurs de commerce, dans un pays. Toute cette matière devrait former l'objet d'accords internationaux, surtout pour éviter les injustices de la double imposition.

(1) Voir à ce sujet : RONCALI : *Le imposte personali sul reddito nelle moderne riforme tributarie*, Gênes, 1872 ; SELIGMAN : *The taxation of corporation*, New-York, 1890 ; E. COSSA : *op. cit.*, chap. V, etc.

CHAPITRE VI

LES IMPOTS DIRECTS ET LES IMPOTS INDIRECTS DANS LES BUDGETS MODERNES

III. Alors que les taxes sont appliquées à des services publics pour lesquels il est possible d'évaluer la consommation individuelle directe, les impôts directs et indirects sont donc appliqués afin de pourvoir à des services publics d'utilité générale pour lesquels la consommation ne peut pas être évaluée individuellement. Cependant les impôts directs prennent le capital ou le revenu comme source de contribution ; tandis que les impôts indirects frappent la consommation individuelle comme quantité d'indice équivalente du revenu. Il existe dans presque tous les budgets, des impôts directs et des impôts indirects. Mais les écrivains les considèrent et les ont surtout considérés sous les aspects les plus divers. Les impôts indirects se trouvaient jadis à la base des budgets (1) ; plus tard, à cause de l'abus qu'on en

(1) MONTESQUIEU : *Esprit des lois*, livre XIII, dit nettement « Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins parce qu'on ne leur en fait une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignorera presque qu'il les paye ». Un contemporain de Sully disait : « Entre les piqûres venimeuses, on tient que celle de l'aspic est la plus douce, parce qu'elle tue insensiblement, endormant ceux qui en sont atteints, et les faisant passer d'un sommeil à l'autre ; et entre les impôts celui-ci (l'impôt indirect) est le plus tolérable parce qu'on le paie sans le payer, achetant seulement la marchandise un peu plus cher, ce qui se fait souvent sans établir le sold pour livre... C'est la plus juste et la plus raisonnable subvention que l'on puisse inventer, parce que toutes les personnes y contribuent... Chacun selon le moyen d'avoir les marchandises et autant l'ecclésiastique et le noble que le roturier et le non-privilegié... ». J. CHAILLEY : *Introduction aux Economies Royales de Sully*, page XXIX. Et Sully écrivait lui-même : « il n'y a point d'impositions plus équitables que les réelles sur les denrées et marchandises ». SULLY : *Economies royales*, éd. Chailley, Paris, 1893, page 34. Dans la première moitié du XVIII^e siècle, Walpole pensait pouvoir subvenir aux besoins de la finance anglaise par les seuls impôts indirects.

fit surtout pour ce qui est des matières et des denrées de première nécessité, les économistes les ont pris en grande aversion. Actuellement on va vers l'excès opposé : il n'est pas d'écrivain autorisé qui ne doute de ce que les grands revenus peuvent être tirés d'autre chose que des premiers ; et l'on a peut-être tendance à être fort indulgent en les jugeant. En réalité, les budgets modernes sont généralement basés sur les impôts indirects : et si ce phénomène se produit généralement, cela signifie qu'il répond à un besoin de la production et des échanges (1).

On peut déclarer qu'en général les systèmes tributaires, quelle que soit leur formation historique, sont basés sur le double critère suivant : les impôts directs suivent les différentes formes du revenu, les impôts indirects suivent généralement la consommation et ses variations. En d'autres termes, la finance publique est réglée dans ses traits généraux par les rapports économiques de chaque nation.

Les statistiques de la consommation ont toujours quelque chose d'arbitraire et il est bien difficile de leur demander une grande précision : malgré cela leurs approximations présentent certains avantages. On peut dire en général que quelques pays comme l'Angleterre ont vu augmenter rapidement leur consommation de luxe : et que dans d'autres les consommations populaires se bornent ordinairement aux denrées les plus indispensables et les moins chères. Dans les uns comme dans les autres, les impôts indirects restent la base du budget : mais, tandis que les premiers peuvent frapper sans dommage les consommations superflues, les seconds doivent surtout frapper les consommations nécessaires.

On parle souvent de la finance démocratique anglaise en l'opposant à celle des pays qui frappent les consommations populaires ; mais en 1835 l'Angleterre se trouvait dans un état fort peu avancé de son développement économique et sa finance était basée sur les consommations de première nécessité. Les revenus de l'État, en Angleterre, étaient en 1836 de 62.000.000 de livres sterling et ils se basaient de telle façon sur les impôts indirects qu'ils

(1) LASSALLE écrivait en 1863 avec une exagération évidente, dans son *Programme aux travailleurs* : « Au moyen des impôts indirects, la classe possédante réacquiert en réalité à l'époque de la prédominance du capital mobile, l'exemption tribulaire formellement terminée et légalement abolie, et cela par l'influence décisive gagnée par la bourgeoisie dans la législation de l'État ». Wagner constatait qu'en dépit de l'exagération, il y avait dans cette conception une part de vérité. Voir LORIA : *La théorie économique de la constitution politique*, page 10.

tiraient d'eux les 71,8 % de tous les revenus. Les droits de douane sur le thé, tout en n'étant pas très élevés, donnent actuellement plus en Angleterre, que ne rapportaient les impôts fonciers et personnels dans la Russie des tsars. Des droits douaniers et des contributions sur les boissons alcooliques (impôts utiles et qui ne rencontrent pas d'obstacle) rapportent bien davantage en Angleterre que tous les impôts directs de l'Italie, où pourtant les impôts directs sont très durs.

Plus la consommation des denrées de luxe augmente, et plus les impôts indirects se déplacent vers elles, abandonnant les consommations de première nécessité, et cela au plus grand avantage de la finance et surtout de l'économie publique : la même transformation est en train de s'opérer en France, en Belgique et ailleurs ; elle se manifeste généralement dans les pays ayant dépassé les degrés les plus bas de leur développement économique (1).

La tendance d'un système tribulaire vraiment moderne est de se baser sur les impôts indirects sur des consommations de luxe, en exemptant les denrées de première nécessité et en ayant comme correctif et comme complément utile de grands impôts personnels ainsi que l'impôt sur la succession. Mais une finance ainsi faite ne peut exister que dans des pays qui ont atteint un haut degré de développement économique et par conséquent une forte consommation de denrées de luxe. La caractéristique des pays pauvres est au contraire de frapper les consommations nécessaires, non par esprit d'injustice, mais à cause de la pauvreté. Sans doute qu'eux aussi et eux surtout doivent voir diminuer à leur intention les impôts indirects les plus durs afin que l'on puisse assister à un développement des consommations, et à la prospé-

(1) Le Chancelier de l'Échiquier d'Angleterre, sir Michael Hicks Beach, racontait dans un discours, que dans un rapport adressé en 1841 par Carlton Tuffnell à la Commission pour l'impôt sur les pauvres, figurait le budget d'une famille ouvrière dont le gain hebdomadaire était de 13 shillings, 2 pence : en calculant les denrées consommées par une telle famille et les impôts indirects de cette époque pour les cinq denrées (sucre, thé, tabac, savon, poivre), on voit que pour une année, cette famille payait au total pour ces cinq marchandises deux livres sterling, trois shillings et cinq pence, alors que, actuellement, ces mêmes denrées indiquées par Carlton Tuffnell, paieraient à peine 12 shillings, 5 pence $\frac{1}{2}$. *Bull. S. I. c.*, avril 1901.

Or, depuis la guerre, les choses ont beaucoup changé en Angleterre, mais il reste toujours une différence fondamentale entre les consommations de pays riches et celles des pays pauvres lorsqu'on les considère comme source d'imposition.

rité : mais les moments de gêne ne peuvent tourner la taxation que vers les impôts nécessaires. Le même processus est enregistré dans la finance locale : plus les communes sont pauvres et plus elles frappent les denrées de première nécessité lorsqu'elles doivent appliquer des impôts indirects. Il est donc bien étrange d'attribuer au mérite de certains États ce qui n'est qu'un effet de leur situation.

Si les impôts indirects suivent la consommation, les impôts directs suivent les formes de la production et du revenu, les pays agricoles ne pouvant pas tirer d'autres revenus des impôts industriels, et réciproquement. Ainsi les différents systèmes d'impôts directs de la France et de l'Angleterre répondent à deux situations différentes, les proportions entre la richesse foncière et la fortune mobilière et industrielle des deux pays étant très dissemblables (1).

112. Partout en Europe, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, mais surtout dans les premiers, les impôts directs ont proportionnellement une importance bien plus grande que les impôts indirects.

Commençons par l'Angleterre. Quelle est l'importance de l'*income-tax* qui, dans une certaine mesure, renferme tous les impôts directs ? Elle n'a jamais été grande jusqu'à présent. Elle représentait avant la guerre de 1914 de 10 à 15 % de tous les revenus : environ la moitié des revenus était fournie par les douanes et par les taxes (2). Même dans l'exercice écoulé le 31 mars 1910, l'*income-tax* ne donnait que 13.295 sterling, alors que les douanes en donnaient 31.846, les taxes 31.032, les successions et le timbre 20.845.

La guerre a persuadé les Anglais de la nécessité d'accroître les impôts directs. Dans le budget de prévision de 1924-25, l'*income-tax*, sur un revenu de 791.000.000 de sterling, représentait à elle seule 285.000.000, et il y avait en outre 56.000.000 d'impôts sur le capital, 8.000.000 sur les bénéfices de guerre, 20.000.000

(1) BASTIAT qui regardait avec effroi l'accroissement des dépenses publiques considérait déjà que ce phénomène n'était possible que par effet des impôts indirects. « Partout, dès que l'État veut donner aux citoyens toutes sortes de bienfaits : l'instruction, la religion, la moralité, on est obligé de donner à cet État des taxes indirectes considérables ». *Oeuvres complètes*, tome V, page 468. Il croyait aussi (prophétie combien erronée !) que les impôts indirects ne pourraient pas résister au suffrage universel.

(2) D'après GIFFEN : *loc. cit.*, les dépenses de l'État étaient en Angleterre de 70,4 millions de sterling en 1871 et de 130,4 millions en 1901. En rapportant ces deux chiffres à 100, on constate les variations suivantes :

Revenus de l'État :

sur des sociétés anonymes en dehors de la surtaxe de 61.000.000 établie après la guerre. Bien plus de la moitié du budget provenait donc d'impôts sur le capital et sur le revenu ; tout en tenant compte du caractère temporaire de certains revenus, il faut reconnaître l'immensité de l'effort accompli (1).

En Allemagne, tous les impôts directs et indirects (à l'exception des taxes, des bénéfices des services publics et des revenus des domaines) rapportaient à l'Empire et aux différents États 2.554.000.000 de marks en 1908, mais 1.893.000.000 représentaient les impôts indirects et à peine 660.000.000 de francs les impôts directs (2). Les grands impôts directs de la Prusse, de

	1861		1891		1901	
	Somme recouvrée en millions de sterling	Proportion du total à 100	Somme recouvrée en millions de sterling	Proportion du total à 100	Somme recouvrée en millions de sterling	Proportion du total à 100
I. <i>Income tax</i>	10.9	15	13.3	15	29.9	21
II. Successions....	3.5	5	7.4	8	13.0	10
III. Impôt foncier et mobilier.....	3.1	4	2.6	3	2.5	2
IV. Douanes et accises (<i>customs and excises</i>)	42.7	61	44.3	49	59.4	45
V. Timbre (à l'exclusion des successions)	5.0	7	6.0	7	7.8	6
VI. Postes et télégraphes	3.4	5	12.3	14	7.3	13
VII. Revenus divers	1.8	3	3.6	4	3.5	3
Total.....	70.4	100	89.5	100	130.4	100

1901 fut une année de guerre et l'on sait que l'*income tax* fut extraordinairement élevée. En général pourtant, l'*income tax* et l'impôt foncier et mobilier représentaient ensemble les 15 % seulement de tous les revenus.

ZAHN : *loc. cit.*

Maintenant le budget anglais 1926-27 est de 824.000.000 et la *property and income tax* est de 239.000.000.

(1) Dans le même budget, les douanes étaient représentées pour 101,8 millions, les taxes pour 133,9, le timbre pour 21.000.000 ; mais il faut tenir compte également que l'impôt de 13,6 millions sur les automobiles, frappait plus particulièrement les classes riches.

(2) De 1847 à 1894, en divisant les revenus de droits publics de la Prusse en quatre catégories : impôts directs, timbre et enregistrement, impôts indirects et sur la consommation et petits impôts spéciaux, l'on obtient que la partie proportionnelle de ces impôts a été par rapport à un total 100 ;

la Saxe et de la Bavière, si discutés, si souvent admirés avaient en réalité une productivité modeste. Wagner a démontré que, de 1847 à 1894, l'accroissement des impôts directs en Prusse avait été très faible et celui des impôts indirects très grand.

En France, les impôts directs véritables ne représentaient qu'un sixième environ du total des revenus (1). Même après la guerre, la France n'a pas augmenté ses impôts directs dans la proportion de la Grande-Bretagne ou de l'Italie et il y a toujours une tendance contraire à tous les impôts de caractère personnel (2).

L'Italie a toujours eu des impôts directs très durs, mais ils n'ont jamais représenté et ne représentent encore qu'un tiers ou un quart de tous les revenus.

	1847	1870	1885	1894
Impôts directs	30.2	21.5	16.6	18
Enregistrement et timbre.....	23.1	29	26.3	23.9
Impôts indirects de consommation	42.3	46	48.6	51.8
Petits impôts	4.4	3.3	8.3	6.3
	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Si, au lieu de suivre ce système de comparaison, on assigne à chacune des quatre catégories indiquées, la valeur 100 pour l'année 1847, les variations postérieurement survenues peuvent être figurées de la façon suivante :

	1847	1870	1885	1894
Impôts directs	100	100.3	134.6	106.3
Enregistrement et timbre.....	100	173.9	269	280
Impôts indirects de consommation	100	132.5	281.7	331.8
Petits impôts	100	114.2	475.7	387.6

Sous la dénomination de petits impôts, il en est quelques-uns qui ont été abolis par la suite (impôts sur le papier et sur les huiles minérales, le monopole des allumettes et de la poudre, les taxes « assimilées », les impôts sur les huiles végétales et animales, sur la stéarine, etc., etc.), qui étaient eux aussi de véritables impôts indirects. WAGNER : *Finanz*, Dritter Theil, page 137.

(1) Voir R. SROURM dans la *Revue de Paris*, 15 avril 1897.

(2) D'après un calcul qui est vieux mais qui reste instructif (H. TRUCHY : *Le système des impôts directs d'État en France*, dans la R. d. E. P. de mars 1901) dans les différents pays le rapport entre les impôts directs et le total du budget aurait été le suivant :

D'après le Secrétariat du Trésor des États-Unis, le Gouvernement fédéral a eu, de 1791 à 1901, un revenu de 33.469.977.531 dollars réparti de la façon suivante (1) :

Revenus douaniers	8.579.901.258
Revenu intérieur	6.057.590.231
Impôts indirects	28.131.990
Public land (terres publiques).....	300.320.075
Autres revenus	999.188.114
Revenus du Trésor (Emprunts, etc.)..	17.259.242.392

Le Gouvernement fédéral des États-Unis se basait donc *presque exclusivement* sur les impôts indirects.

Depuis la guerre, la finance fédérale a singulièrement changé ; elle se base maintenant pour une moitié sur un impôt général sur le revenu. En 1925-26, la prévision était de 3.641.000.000 de dollars dont 1.710 provenant de l'impôt sur le revenu, 535 provenant des douanes, 1.395 provenant de revenus multiples.

Même dans les pays où les démocraties sont les arbitres du Gouvernement et où les dépenses militaires sont les plus faibles, où les réformes financières sont donc les plus faciles, les impôts

	Revenus totaux en impôts directs en francs	Proportions des impôts et des reve- nus locaux (— 1000)
Russie, 1898	4.120.621.555	270.036.132 6.15
Angleterre, 1900-1901	2.922.500.000	531.250.000 18.18
Italie, 1899-1900	1.714.785.628	482.312.900 28.13
Belgique, 1900	452.246.618	56.135.000 12.41
Pays-Bas, 1900	303.918.688	71.421.000 23.50
Autriche, 1898	1.763.755.691	301.565.355 17.10
Hongrie, 1898	1.220.516.108	242.893.000 19.90
Espagne, 1900	883.998.215	376.020.790 42.44
France, 1900	3.492.014.270	515.721.313 16.79

Après la guerre européenne, ce rapport a beaucoup changé surtout en Angleterre.

(1) *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the state of the finances for the fiscal year ended June 30, 1901*, Washington, 1901.

Pendant longtemps aux États-Unis d'Amérique, des impôts indirects ont été réservés pour une grande part au Gouvernement fédéral et les impôts indirects aux États de l'Union. En Suisse, d'après la constitution de 1848, il a été décidé que la règle de distribution serait : « les impôts directs au canton, les impôts indirects à la Confédération ». C'était, à certaines con-

indirects forment la base des budgets et les budgets directs ont une importance relativement faible ; ainsi, à première vue, l'aphorisme de Thiers : « que les impôts indirects sont les plus conformes à la civilisation », peut paraître explicable, sinon acceptable, et le mot bien connu de Montesquieu : « l'impôt indirect est de tous le plus toléré, parce qu'on le paie sans le payer », peut se justifier. Sully partageait la même opinion et le temps a démontré qu'ils exagéraient les uns et les autres.

Un grand nombre d'écrivains ont effectué des comparaisons entre les impôts directs et les impôts indirects, en mettant en évidence les avantages et les désavantages réciproques des uns et des autres. Mais la fonction de ces impôts est différente, aucun système tributaire ne les sépare. La grande cause de la prédominance des impôts indirects réside dans leur *productivité*. Comme ils sont perçus en de très petites proportions, ils sont bien plus productifs que les impôts directs. Le véritable avantage pratique des impôts indirects réside dans le fait qu'ils sont, comme il a été dit, plus productifs, parce qu'ils frappent aussi les plus petits revenus. Il arrive que l'impôt se glisse parmi les produits : qu'au bout d'un certain temps l'habitude de certains prix se crée et que le public ne se rende presque plus compte de ce qu'il paie. Lorsque nous sommes obligés d'aller payer, même une faible somme d'impôts directs, nous éprouvons toute la charge de la contribution : alors que tout ce que nous payons en impôts indirects, s'amalgame dans le prix des pro-

ditions près, la règle de l'Allemagne avant la guerre, mais après la guerre cette situation a beaucoup changé.

« En Angleterre, nous l'avons vu, écrit SELIGMAN : *Essais*, tome II, chap. XVII), le surplus des recettes qui est dû aux dernières réformes fiscales provient à la fois des impôts directs et des impôts indirects. En Allemagne on a beaucoup plus recouru aux seconds qu'aux premiers. En Australie la grande masse des revenus, fédéraux et d'État, est encore tirée des douanes et des accises. Ces faits montrent non seulement le caractère fallacieux de l'affirmation aux termes de laquelle il existe une tendance vers l'impôt unique sur le sol, mais aussi le caractère incorrect de l'assertion d'après laquelle les recettes des États modernes doivent provenir surtout des impôts directs. L'étude soigneuse de la réalité nous conduit à la conclusion contraire et montre qu'il doit y avoir une explication fondamentale de la persistance des impôts indirects... L'esquisse, tout au moins, de cette explication peut être cherchée dans la suggestion suivante : c'est que les impôts directs, basés sur ce principe de la faculté ou de la capacité contributive, correspondent à l'élément individuel que comporte le problème fiscal, tandis que les impôts indirects, que ne peut expliquer ce principe de la capacité individuelle, correspondent à un élément social dont l'importance n'est pas moindre ».

duits ; les impôts indirects nous semblent donc être les plus conformes à un régime de liberté politique (1).

• 113. Et il arrive que, en dépit des preuves de leur antipathie que donnent aux impôts indirects de nombreux théoriciens, ceux-ci continuent d'être la base de presque tous les budgets. Un contemporain de Sully écrivait que parmi les piqures venimeuses la plus douce était celle de l'aspic, parce qu'elle endort ceux qui en sont frappés et les fait passer d'un sommeil à l'autre ; et il ajoutait que les impôts indirects ne provoquent pas des colères que la moindre contribution pour les impôts directs ne manquerait pas de provoquer.

Dans les plus grands États de l'Europe, les choses les plus simples qui apparaissent sur la table ou dans la vie d'une famille pauvre, sont payées plus cher grâce aux impôts indirects : le pain, la viande, le sucre, le pétrole, le coton, la laine, les médicaments, etc. Mais même en Italie où l'accroissement est grand pour cette raison, nul ne pense, à moins qu'il ne soit instruit par ses études ou par sa fonction, que sans ses impôts le sel serait vendu à quelques centimes et la viande serait bien moins chère qu'elle ne l'est.

Mais c'est précisément pour ce fait que les impôts indirects ne sont pas en proportion de la fortune et des revenus : et cette absence de proportionalité est un grave défaut. Pour être productifs, les impôts indirects doivent, dans une phase moins avancée de développement économique, frapper les consommations de première nécessité. Dans une phase plus avancée, ils peuvent frapper des denrées qui, sans être de première nécessité, sont tout de même d'une assez large consommation. Or, la consommation n'est en proportion ni du revenu ni du patrimoine. Une famille pauvre de dix personnes consomme bien plus de sel qu'une famille de deux personnes riches : mais même s'il s'agit de consommations de luxe, il arrive la même chose. Dans un pays froid, deux personnes pauvres consomment souvent plus de boissons alcooliques que deux personnes riches (2).

(1) THIERS écrivait en 1875 : « On mesure presque les nations à la part que l'impôt de consommation a chez elles. Si vous allez de la Turquie à l'Angleterre, vous verrez pour ainsi dire l'échelle de la civilisation marquée par ceci : plus on a d'impôt direct, moins on a une place élevée dans les sociétés civilisées : plus on a d'impôt de consommation, plus on a une place élevée dans les sociétés civilisées ». Voilà la thèse réactionnaire dans toute son exagération. MONTESQUIEU : *Loc. cit.*, disait : « L'impôt par tête est plus naturel à la servitude ; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté ».

(2) Tout en défendant les impôts indirects, J. B. SAY disait déjà qu'ils

S'ils ne sont pas bornés avec prudence, les impôts indirects peuvent aussi avoir pour action de *réduire* d'abord la *consommation*, ensuite la production ; mais le même phénomène se produit dans les impôts directs lorsqu'ils sont appliqués avec trop de dureté. Accroître artificiellement le prix des denrées au moyen des impôts indirects, n'est pas beaucoup plus mauvais pour la production que de frapper les industries d'impôts si lourds qu'ils stérilisent l'activité industrielle. Il est vrai que les impôts indirects se cachent et sont plus insidieux, mais il est vrai aussi que les exemples d'impôts directs durs et pénibles ne sont pas rares.

La *facilité de perception* que provoque la *dépense de recouvrement* semble bien plus grande dans les impôts directs que dans les impôts indirects : de nombreux économistes insistent même sur ce fait pour combattre l'imposition directe (1). Voilà, dira-

ne sont pas en proportion de la fortune des contribuables : « Une famille indigente a besoin de la même quantité de sel qu'une famille dont le revenu peut être 10.000 fois plus considérable ». *Cours*, chap. VIII. MONTESQUIEU (*Esprit des lois*, livre XIII) écrivait : « on peut mettre des impôts, sur les personnes, sur les terres ou sur les marchandises : sur deux de ces choses ou sur les trois ensemble... les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignorera presque qu'il les paie ».

Et c'est pour cela que le programme déjà cité de LASSALLE se dressait si violemment contre les impôts indirects. « La somme de tous les impôts indirects, au lieu de frapper les individus en proportion de leur capital et de leurs revenus, est payée dans sa partie la plus large par les gens dénués de moyens, par les classes les plus pauvres de la nation. C'est vrai : la bourgeoisie n'a pas proprement inventé les impôts indirects, ils existaient déjà auparavant, mais la bourgeoisie a été seule à en faire un système inouï et à amonceler sur eux presque tout le poids des charges de l'État. »

Les hommes de la Révolution française eurent eux aussi une vive antipathie pour les impôts indirects. « Duport, qui était comme la plupart des conventionnels hostile aux impôts indirects, parce qu'ils frappent également des fortunes inégales, reconnut que le timbre était le moins mauvais des impôts indirects, mais il préférait le réserver pour le remplacement d'autres impôts indirects, comme les aides. Il montra que l'emploi du sel ayant des rapports immédiats avec l'élevage des troupeaux et la culture des terres, les gabelles devaient être remplacées par un supplément à l'impôt territorial, car on porterait un coup mortel à l'industrie et au commerce en rejetant toutes les charges sur les impôts indirects. Puis il s'éleva avec énergie contre l'assertion de Cazalès, que l'impôt direct était un impôt d'esclaves, et il appuya le projet du comité qui prévoyait le remplacement de la gabelle par un impôt direct ». G. MICHON : *Adrien Duport*, Paris, 1924, page 128.

(1) « On a objecté contre les impôts indirects les frais de perception qu'ils entraînent ; ils exigent de nombreux bureaux, des commis, des

En-on, un exemple évident. Pour exiger les droits de douane, l'État doit dépenser bien plus que pour exiger les impôts directs : il doit entretenir une véritable armée de douaniers, plus nombreuse peut-être que la plupart des armées qui prirent part aux grandes batailles historiques de la Grèce antique. C'est surtout dans les pays aux vastes frontières et aux territoires très grands que les impôts indirects coûtent des sommes énormes pour les dépenses de perception. Mais ces affirmations ne sont pas très exactes. Au contraire, dans de nombreux pays, le recouvrement des impôts directs est plus cher que celui des impôts indirects. Les douaniers n'existent pas seulement là où les impôts indirects sont sévères, mais aussi où ils sont très doux : en Angleterre comme en Russie, et en Allemagne plus encore qu'en Italie. Supprimons les dépenses d'administration des monopoles qui ont un véritable caractère industriel et nous verrons que généralement le recouvrement des impôts indirects n'est pas plus cher que celui des impôts directs : parfois il coûte moins, comme on le constate souvent en Italie. Le timbre, par exemple, coûte partout très peu pour les dépenses de recouvrement : et il est perçu plus facilement que n'importe quel impôt direct. On croyait longtemps que les impôts indirects présentaient une grande *instabilité* et les impôts directs une grande *stabilité*. C'est une observation que l'on trouve chez les physiocrates et qui a été si souvent invoquée depuis. Il est impossible, disait Mercier de la Rivière, que l'on puisse pourvoir à des dépen-

employés, des gardes ; mais il faut observer qu'une grande partie de ces frais ne sont pas une suite nécessaire des impôts et peuvent être prévenus par une bonne administration. L'accise et le timbre en Angleterre ne coûtaient plus que 3 3/4 % des frais de perception en 1799. Il n'y a pas d'impôt direct en France qui ne coûte bien *davantage* ». J.-B. SAY : *Traité*, livre III, chap. X.

Il est des impôts directs coûteux et des impôts indirects coûteux. Dans un de ses célèbres exposés financiers à la Chambre des communes, Gladstone disait, le 3 avril 1861, à propos des controverses très vives à cette époque en Angleterre, entre impôts directs et impôts indirects, qu'il les comparait à deux belles-sœurs : la Nécessité et l'Invention ; l'une ne diffère de l'autre que par des manières plus agréables, l'une étant plus libre et plus franche, l'autre plus timide, plus réservée et plus insinuante. Il déclarait, pour conclure que, en sa qualité de Chancelier de l'Échiquier, il était obligé de faire la cour à toutes les deux.

La comparaison n'est pas très heureuse (car il n'est jamais bon de faire la cour à deux sœurs à la fois !) : mais en temps ordinaire surtout, les financiers ne pouvant renoncer entièrement aux impôts directs ou aux impôts indirects doivent néanmoins avoir une directive, c'est-à-dire marquer leur préférence pour l'un ou l'autre système.

ses certaines et quotidiennes au moyen d'impôts dont le recouvrement est incertain (1). Mais ces affirmations n'étaient possibles que dans l'ignorance de la loi des grands nombres et à un moment, où les progrès de la statistique étaient faibles ; à une époque où l'on ne savait pas encore que les consommations des grandes collectivités ont une régularité aussi grande que leur revenu.

Lorsque les impôts indirects ne frappent pas de consommations de première nécessité, ils sont meilleurs et plus plastiques que les impôts directs, en ce sens qu'ils s'adaptent plus facilement à l'état des contribuables. Le produit des impôts indirects est toujours proportionnel à la consommation des contribuables : dans de nombreux cas, ceux-ci peuvent s'abstenir de consommer, ils peuvent renoncer au superflu ; tout impôt indirect porté en soi comme une sorte de manomètre qui indique le degré de pression et qui montre toujours si l'on a ou non dépassé les bornes. Un impôt indirect même doux peut, dans des circonstances difficiles, arracher le pain de la bouche du contribuable. Il peut être trop dur même si son taux n'est pas très élevé. Jugés dans leur ensemble, les impôts indirects suivent bien mieux les variations de la richesse dans chaque pays.

Le développement des impôts indirects favorise la fraude, a-t-on répété de toutes parts : la contrebande est une conséquence des droits de douane : les monopoles d'État incitent à la fraude. C'est là une objection sans valeur. En matière d'impôts, la fraude devient plus avantageuse selon la hauteur des taux : mais elle n'est pas déterminée par l'existence d'impôts indirects ou d'impôts directs (2).

(1) MERCIER considérait le produit des impôts indirects comme un revenu accidentel et incertain. Cette préoccupation elle-même est absolument dénuée de fondement, et dans L. FAUCHER : *Etudes sur l'Angleterre*, tome I, page 130, J.-B. SAY avait déjà détruit cette erreur : « On a dit que l'impôt indirect ne promettait au fisc qu'une valeur variable, incertaine, tandis que les dépenses publiques exigeaient des fonds sûrs : mais les rentrées variables sont tellement assurées, qu'il n'en est pas une qui n'ait été affirmée. Excepté dans des circonstances extraordinaires et rares, l'expérience fait connaître à peu de chose près le produit de toute espèce de contribution. D'ailleurs les impôts sur les consommations sont de leur nature variés. La plus-value des uns couvre le déficit des autres » *Traité*, livre III, chap. X.

(2) En matière de fraudes fiscales, la contrebande est la forme la plus simple et la plus primitive. Mais dans les impôts directs ceux qui parviennent à se soustraire aux impôts dans une forte mesure, parce qu'ils n'annoncent pas ou qu'ils n'annoncent qu'une partie de leur patrimoine ou de leurs revenus, sont aussi nombreux que dans les autres. La contre-

« Là où les impôts directs sont durs, les citoyens dissimulent leurs richesses et révèlent des revenus bien plus petits qu'ils n'en touchent en réalité : et cela n'est pas très différent du fait d'introduire en contrebande des marchandises frappées de taxes douanières trop lourdes.

Qu'ils soient directs ou indirects, les meilleurs impôts sont toujours ceux qui atteignent le plus grand rendement et qui provoquent le moins de mécontentement.

Tout en reconnaissant les désavantages des impôts indirects et leur action sur le processus de distribution intérieure, il faut dire que leur grande productivité correspond à la tendance générale des États modernes à accroître les dépenses publiques et que cela les rendra nécessaires.

L'action des financiers éclairés et des politiciens les plus honnêtes doit être de leur trouver un correctif, soit en dispensant des impôts soit en frappant légèrement les consommations les plus indispensables, en ne frappant pas les plus petits revenus au moyen d'impôts directs et en adoptant des taux progressifs dans les impôts sur le revenu (1).

bande est d'autant plus facile qu'il s'agit de produits coûteux et peu encombrants, frappés de fortes taxes d'entrée (médicaments, liqueurs, soie, tabacs, montres, etc.). Avec une exagération évidente BLANQUI, *Dictionnaire du Commerce*, écrivait : « la contrebande est le correctif le plus efficace des mauvaises lois de douane qui entravent encore le commerce du monde... C'est à la contrebande que le commerce doit de n'avoir pas péri sous l'influence du régime prohibitif inventé par les nations modernes ». Voir LESCOEUR : *Pourquoi et comment on fraude le fisc*, Paris, 1909.

C'est aux États-Unis d'Amérique que la contrebande a pris les formes les plus vastes, presque fantastiques, après les lois prohibitionnistes sur l'alcool et sur toutes les boissons alcooliques. La contrebande est devenue une grande industrie avec tous les moyens les plus modernes, bateaux à moteur, avions, etc.

A Londres, en été 1923, il nous a été donné de voir les actions d'une société pour la contrebande des boissons alcooliques en Amérique. Ces actions n'étaient assurément pas cotées en Bourse, mais elles étaient avidement recherchées parce qu'elles rapportaient chaque année plus de 50 % du capital.

Le prohibitionnisme américain a été un échec complet et immense, bien qu'il ait été motivé par des fins justes et très morales.

(1) En dehors des ouvrages cités, voir sur les impôts directs et indirects . FRANZ HOLZER : *Historische Darstellung der indirekten Steuern*, Wien, 1888 ; MILL : *Principles*, pages 493, ss. ; STEIN : *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 4^e éd., pages 450, ss. ; RICCA : *Finanz*, livre II, titre II, chap. V ; CAUWES . *op. cit.*, vol. IV, §§ 1243 ss.

• SELIGMAN (*op. cit.*, tome I, page 9) explique bien la formation historique des impôts directs et des impôts indirects :

« L'introduction de l'impôt direct permet à l'accroissement graduel des revenus publics de devenir beaucoup plus facile. Ce résultat est heureux, car les dépenses publiques marchent de front avec le progrès de la civilisation. Pendant longtemps, nous l'avons vu, la sécurité et la défense sont presque les seuls buts du gouvernement. Mais, à mesure que les conditions économiques se développent et que les diverses classes de la société se différencient, il faut consacrer plus d'attention aux questions de bien-être général. On constate l'apparition des dépenses en vue du commerce, de l'industrie et des transports. On éprouve le besoin d'avoir de meilleures routes, des canaux plus nombreux, des méthodes plus perfectionnées de communication grâce au service postal. Puis on admet l'intervention du gouvernement en vue de fins moins matérielles. Il faut pourvoir à l'enseignement, construire des hôpitaux et des asiles et veiller aux conditions sanitaires. Enfin se produit le développement immense de l'Etat moderne, avec ses nouvelles fonctions dues en partie à la révolution industrielle, en partie au progrès de la démocratie, en partie à l'introduction dans la législation, du principe préventif par l'opposition au principe répressif. Ces nouvelles fonctions entraînent des nouvelles dépenses, et ces dépenses provoquent l'accroissement des impôts. L'impôt est donc le signe caractéristique de l'époque moderne, contrairement à l'économie politique des âges antérieurs, qui suffisait plus ou moins à ses propres besoins.

L'impôt direct, nous l'avons vu, forme en général la dernière étape du développement historique des revenus publics. D'abord entièrement considéré comme une ressource extraordinaire, il revêt peu à peu le caractère d'une recette ordinaire. Dans les premiers jours de l'antiquité classique, on n'y recourait que dans des cas pressants tout à fait exceptionnels, et on le considérait, en réalité, comme un emprunt forcé qu'il s'agissait de rembourser plus tard. Ce ne fut qu'après l'établissement de l'Empire romain, par exemple, que l'on se mit à percevoir l'impôt direct régulier sur les citoyens romains. L'on peut observer le même processus au cours de l'histoire de beaucoup d'États du Moyen Âge jusqu'à la période la plus récente de l'histoire de l'Europe et de l'Amérique.

Dans quelques cas, cependant, ce processus historique prend une forme légèrement différente. Il dépend en totalité des conditions économiques et de l'importance relative des diverses classes sociales. Par exemple on ne peut nier que certaines sortes d'impôts indirects ne se présentent toujours les premières, comme nous l'avons déjà expliqué. Mais, quand le peuple comprend que les charges indirectes sur les marchandises augmentent leur prix et constituent de véritables impôts, il arrive parfois que l'impôt indirect se heurte à une opposition plus forte que l'impôt direct. Dans des cas de ce genre, les impôts directs fournissent le revenu ordinaire, et les impôts indirects ne sont introduits qu'après une lutte difficile.

On peut observer ce processus avec netteté dans l'histoire des revenus médiévaux et modernes. Dans les communautés démocratiques où la masse du peuple exerce une influence sur la législation, nous discernons d'ordinaire une tendance défavorable aux impôts indirects de consommation (*indirect taxes on consumption*). Dans les villes du début du Moyen Âge, les instincts démocratiques étaient puissants à cause de la répartition plus égale de la propriété. Aussi trouvons-nous que le système des recettes reposait en grande partie sur des paiements directs et que la populace se soulevait contre les impôts indirects. Mais, sur le continent, là où les influences aristocratiques devinrent graduellement assez puissantes pour

abattre la liberté et la démocratie communales, la masse du peuple fut écrasée d'impôts sur les objets de nécessité (*taxes on the necessities of life*), alors qu'en fait les classes les plus riches ou gouvernantes étaient exemptes. Quand il y eut un soulèvement démocratique, comme dans les villes italiennes, nous trouvons un essai en vue de réintroduire l'ancien ordre de choses et d'atteindre les riches au moyen d'un système d'impôts directs. Mais, avec la chute de la démocratie médiévale, les impôts sur la propriété et le revenu disparurent, et l'octroi et les impôts municipaux indirects firent leur apparition. En Angleterre seulement, où les instincts démocratiques se conservèrent avec un peu plus de force et où le pouvoir de l'aristocratie fut tenu en échec par une monarchie puissante, nous constatons une opposition incessante aux accises générales et aux impôts locaux sur les objets de nécessité. Ce ne fut qu'avec la plus grande difficulté qu'y fut introduit le système d'accises. Le même sentiment s'éveilla, dans des conditions analogues, de l'autre côté de l'Atlantique, quand Hamilton incorpora son système d'imposition indirecte ou de revenu intérieur dans le système fiscal fédéral des États-Unis. « Le moment viendra, disait en 1790 un des membres du Congrès, où le pauvre ne pourra pas laver sa chemise sans payer un impôt ». Avec l'avènement de l'État démocratique moderne, nous remarquons la même tendance. « Les impôts indirects, dit Lassalle, sont des impôts sur le travail ». Ceci explique les efforts de la démocratie moderne en Angleterre, en Suisse, en Amérique, en vue de confiner dans les limites les plus étroites les impôts indirects sur la consommation et l'échange.

D'autre part il existe une tendance contraire qui est fréquemment passée inaperçue. Chose curieuse, on pourrait le croire : les impôts indirects furent préconisés à la fin du Moyen Age comme le moyen d'introduire non pas l'inégalité, mais l'égalité devant l'impôt. Ceci est dû au fait que les classes privilégiées avaient réussi à s'assurer en réalité l'immunité fiscale. Les nobles étaient en grande partie exempts de l'impôt foncier (*land tax*), le clergé et les riches pouvaient en général et sur une grande échelle acheter leur affranchissement des charges fiscales. Les hommes d'État et les réformateurs de l'impôt essayèrent de leur faire verser quelque chose en frappant leurs dépenses d'impôts auxquels ils ne pouvaient guère se soustraire : quoi de plus naturel que ce procédé ? Leur plan, il est vrai, ne se traduisit plus simplement par des droits sur les objets de première nécessité ; il s'élargit alors en un impôt unique sur toutes les dépenses atteignant les riches aussi bien que les pauvres. Telle fut l'idée de Colbert ; telle a été l'idée, à l'époque de Hobbes et de Petty, de tous les partisans enthousiastes de l'impôt indirect en Angleterre et de beaucoup d'auteurs allemands, français et italiens. Aujourd'hui nous réclamons l'abolition de l'impôt indirect ; autrefois les réformateurs réclamaient l'établissement d'un impôt indirect unique et universel. L'explication, nous le voyons, est simple. »

CHAPITRE VII

LES IMPOTS DIRECTS RÉELS ET PERSONNELS

114. Nous avons déjà montré la différence qu'il y a entre les impôts réels ou objectifs et les impôts personnels ou subjectifs. Tandis que les premiers frappent des biens et des revenus sans tenir compte de la personne si ce n'est en tant qu'objet de contribution, les impôts personnels se rapportent en général à la personne et tendent à frapper les citoyens en tenant compte de tous les rapports qui peuvent être établis entre le contribuable et les autres individus par rapport au patrimoine. Tout ceci sera rendu plus évident au moyen d'un exemple. L'impôt foncier sur les terrains qui frappe les revenus nets des propriétaires du sol, est généralement un impôt direct réel ou objectif. Que signifie tout cela ? Cela signifie avant tout qu'il frappe le propriétaire de la terre indépendamment de sa personne. Il frappe donc la source du revenu : le propriétaire peut être citoyen du pays ou étranger, riche ou pauvre, endetté ou non, il paiera toujours de la même façon. Ainsi, si un propriétaire foncier est seul ou s'il a dix enfants, s'il n'a pas de dettes ou s'il a sur sa terre des dettes hypothécaires, quelles que soient ses conditions de vie, il paie de la même façon. Ceci parce que l'impôt frappe ou le revenu ou le patrimoine. D'où deux conséquences : les impôts réels ou objectifs donnent avant tout lieu à une véritable obligation réelle ; ensuite ils sont toujours partiels, c'est-à-dire qu'ils considèrent isolément les sources de revenus qu'ils frappent (terrains, maisons, valeurs mobilières, etc.). Par contre, les impôts personnels ou subjectifs observent un critère différent. Ils sont généralement globaux, c'est-à-dire qu'ils réunissent les éléments patrimoniaux et qu'ils les transforment en valeurs en considérant le patrimoine comme un tout isolé. Supposons l'existence d'un impôt général de 5 % sur le revenu. Quelle que soit la source du revenu (et il est bien entendu que chaque revenu peut être différemment considéré : être par conséquent discri-

miné) la personne qui le touche paiera l'impôt. Mais nous aurons avant tout une obligation personnelle et c'est précisément pour cela que l'impôt s'adressera aux personnes faisant partie de l'État et non pas directement à leurs biens. L'impôt peut donc, et doit même tenir compte des conditions d'existence du contribuable : savoir s'il a des dettes ou non, s'il est déjà frappé par d'autres impôts personnels, etc.

Wagner dit que les impôts personnels subjectifs sont ceux qui s'appliquent aux conditions personnelles du contribuable, aux revenus et au patrimoine qui se réunissent en sa personne, *subjectivement* (impôts de capitation en rapport avec le revenu et avec le patrimoine, impôts de famille ou de foyer, impôts généraux ou globaux soit sur le revenu soit sur le patrimoine avec caractère personnel, impôts de successions, etc.) ; et que les impôts réels ou objectifs sont ceux qui se rattachent à des conditions patrimoniales considérées *objectivement* (c'est-à-dire indépendamment de la personne) comme aux terrains, aux maisons, au capital et qui doivent être mesurées d'après le nombre, l'ampleur et la valeur de ces objets (1).

Certains impôts à caractère réel pourraient cependant être transformés en impôts à caractère personnel pour lesquels, comme le note Jèze, les impôts sur les terrains, sur les fabrications, sur les revenus industriels, commerciaux et professionnels, pourraient acquérir un caractère personnel, en tenant compte de la capacité contributive personnelle des contribuables : ce que presque partout, ils ne font pas (2). Le critère de la personnalité ou de la réalité des impôts ne semble pas être suffisamment important pour de nombreux écrivains de la finance, et c'est un tort ; pour que l'impôt soit uniforme, il doit être personnel ou subjectif ; il doit donc tenir compte de la situation personnelle de l'imposé ; cela ne se peut pas toujours, surtout à cause de difficultés d'ordre pratique se rapportant à la distribution de la richesse. Dans les pays de structure économique simple et de revenus assez uniformes et assez semblables, les impôts réels sont préférables parce que d'application facile et aussi, jusqu'à un certain point, relativement égale. Dans les États de structure économique complexe et de revenus très divers par la qualité et par l'essence, les impôts personnels sont les seuls à répondre à l'exigence de l'uniformité ; voilà pourquoi ce sont les impôts personnels

(1) WAGNER : *op. cit.*, page 335.

(2) JÈZE : *op. cit.*, page 665 ; voir surtout GRIZIOTTI : *Studio sui sistemi personali e reali di imposte*, Rome, 1912.

qui sont le plus répandus dans les États modernes et c'est aussi pourquoi l'on enregistre dans les législations modernes une tendance aussi nette vers eux. En effet, les hautes exemptions et les limitations tributaires anglaises, les impôts des États allemands alsaciens, et le nouveau mouvement tributaire qui se poursuit en France et aux États-Unis d'Amérique prouvent nettement cette tendance. Il n'est donc pas possible de dire que la distinction entre impôts réels et personnels n'appartient qu'à la finance ancienne (1). Il est vrai qu'au point de vue historique, les impôts généraux sur la fortune mobilière et immobilière sont précédents et que les impôts personnels par classe et par ordre sur la fortune les suivent, accouplés aux impôts réels fonciers ; que, jusqu'à un certain point, les impôts personnels sur la fortune ont été abandonnés parce que fort peu productifs et que l'on marche vers les impôts réels ; mais les impôts personnels renaissent avec le développement de la richesse et avec la différenciation des revenus et tendent à acquérir une importance de plus en plus grande dans les systèmes tributaires modernes.

Dans les derniers temps, certains financiers ont quelque peu exagéré les avantages des impôts directs personnels. Du point de vue fiscal, il n'est pas douteux que les impôts réels présentent de nombreux avantages. Du moment où l'impôt frappe l'objet, celui-ci ne peut pas s'enfuir : terre, maisons, titres mobiliers échappent difficilement à un impôt réel. Les impôts réels ayant besoin de frapper non seulement des rapports individuels mais des biens, exonèrent nécessairement, du moins en grande partie, les classes qui ne possèdent pas de capital et ils ont l'avantage de frapper le produit net qui dans la répartition, revient à celui qui a fourni le capital. Du point de vue fiscal, ils ont donc un grand avantage : parce que, tout en frappant le revenu à sa source même, ils sont d'un recouvrement très facile. Mais ils ont aussi un très grand tort. Ils ne tiennent pas compte de la capacité contributive des citoyens qu'ils frappent. Il est très possible d'effectuer chez eux une discrimination des revenus : il peut en effet y avoir des taux plus élevés pour des revenus du capital

(1) FLORA : *Manuale della Scienza delle finanze*, 3^e éd., Livorno, 1909, page 252.

Tous les peuples ne sont pas mûrs pour l'impôt sur le revenu et il faut alors s'accommoder de succédanés comme les patentes françaises et de l'impôt sur les valeurs mobilières comme en Italie. Certes, la richesse n'est pas épargnée par des impôts de ce genre, mais ils laissent au hasard un domaine trop large et ils doivent être remplacés aussitôt que possible par l'impôt progressif sur le revenu.

que pour des revenus industriels, mais on ne peut pas tenir compte de la situation de famille ou de la situation personnelle du contribuable. Or, les impôts réels donnent lieu à un grand nombre d'inégalités injustes et présentent aussi de nombreux avantages ; on peut donc les compléter, disons les redresser, en ajoutant simplement et en leur superposant d'autres impôts qui les complètent et qui les corrigent.

Les impôts directs personnels ou subjectifs se prêtent à l'arbitraire bien plus que les impôts réels ou objectifs : en effet, ils ne peuvent avoir pour base que les déclarations des contribuables, déclarations évidemment contrôlées. Ils ont en outre le défaut, si l'on considère le total du revenu, de ne pas tenir suffisamment compte des différentes formes de revenus : de les traiter souvent toutes de la même façon, sans opérer une différenciation ou une discrimination convenable (1). Mais ils ont un grand avantage, c'est de tenir compte de la situation personnelle et de la situation de famille du contribuable et de l'évaluer. Lorsqu'il s'agit d'impôts personnels sur le patrimoine, on peut tenir compte de la diverse nature des éléments qui le composent, et non pas de la productivité ou de l'improductivité des différentes parties dont le patrimoine est formé. Quand il s'agit d'impôts généraux sur le revenu, il est difficile de distinguer entre revenus fondés et revenus non fondés. Voilà pourquoi certains pays, pour avoir un impôt personnel selon les exigences de la justice fiscale, tiennent compte du revenu et du patrimoine et introduisent avec le principe de la progressivité, le critère de la famille et l'exemption des plus petits revenus.

Les impôts réels ou objectifs présentent un phénomène méritoire d'observations par rapport à ceux qui en sont frappés. Nous avons dit que ces impôts frappent certaines formes du revenu indépendamment de la situation de ceux qui les possèdent : l'impôt est donc une obligation réelle. Supposons que dans des pays où il existe des impôts sur le revenu foncier, l'on établisse un impôt réel qui consiste en une proportion fixe : par exemple 10 %. Si un propriétaire possède un fonds de la valeur de 10.000 francs, le revenu sera réduit en réalité à 9.000 francs. Ainsi, s'il veut vendre sa terre, celui qui achète sait d'avance que celle-ci ne rapporte pas 10.000 mais 9.000 francs ; et c'est

(1) Aux États-Unis, dans certains États de la Confédération, la *general property tax* aboutit souvent à une plaisanterie, ainsi par exemple dans le Kansas. Voir F. W. BLACKMAR : *Méthodes de taxation au Kansas* dans la *Revue de droit public*, mars-avril 1902.

à cette seule condition qu'il consent à la payer. L'impôt ne frappe donc le propriétaire qu'au moment où il est établi ou augmenté. En effet, celui qui l'achète plus tard, trouve que la terre a une moins grande valeur et comme elle rapporte moins, il l'achète à plus bas prix. Le même phénomène survient si des titres de rente publique, d'abord exonérés d'impôts, sont frappés d'un impôt de 10 % ; ils perdent de leur valeur en proportion et le propriétaire qui veut les vendre voit son patrimoine diminué d'autant. « De deux patrimoines également productifs celui qui est le plus imposé, subira par la plus grande incidence d'impôt une dépréciation égale au plus grand poids d'incidence capitalisée par rapport à celui qui est le moins imposé ; l'autre subira une augmentation de valeur égale au moindre poids capitalisé » (1). Il est donc évident qu'en matière d'impôts réels, on arrive à frapper uniquement les propriétaires du moment où l'impôt est appliqué ou augmenté, en prélevant un impôt nouveau et en élevant un impôt ancien *que l'on borne à certains revenus*. Les propriétaires suivants acquièrent les biens à un prix moins élevé ; l'impôt ne les touche donc pas. Et de là découle une autre conséquence : toute réduction partielle d'un impôt réel ne profite qu'au propriétaire du moment. Abolir un impôt de 10 % ou le réduire à 5 % signifie augmenter la valeur du fonds de 10 ou de 5 % au profit de son propriétaire. Les propriétaires futurs du fonds, parce qu'ils doivent acquérir la terre à un prix bien plus grand, ne profitent pas, en effet, du moins pendant un temps, du moindre avantage de la réduction de l'impôt.

Ce caractère particulier des impôts réels a été déjà noté par de nombreux écrivains : Ricardo surtout l'avait déjà nettement indiqué. Il ressort avec évidence de ce qui a été dit jusqu'à présent, que l'application d'un impôt réel sur l'une ou l'autre des catégories de biens, prive ceux qui les possèdent d'un capital égal au montant de l'impôt capitalisé ; ou au contraire ceux qui les suivent ne paient pas réellement l'impôt parce qu'ils achètent à plus bas prix. De même toute réduction partielle des impôts réels se termine à l'avantage des propriétaires du moment où l'on diminue l'impôt (2). Ce caractère des impôts réels, reconnu par Verri et Ricardo et par de très nombreux écrivains

(1) PANTALEONI : *Teoria della traslazione di tributi*, Rome, 1882, page 183.

(2) VOÏR RICARDO : *Principles*, chap. X : *Taxes on rent* ; BIERSON : *Loc. cit.* ; HELD : *Die Einkommensteuer*, Bonn, 1872 ; DESTUTT DE TRACY : *Traité d'économie politique*, chap. VII ; WALRAS : *Éléments d'économie politique*, 2^e éd., Lausanne, 1889, pages 512, ss.

postérieurs, est donc véritable lorsqu'il s'agit d'impôts partiels.

Mais prenons un autre cas : qu'il s'agisse non pas d'un impôt partiel, mais d'un impôt uniforme réel pour tous les revenus (fût-ce au moyen de discriminations et en établissant de justes différences). Toutes les considérations émises jusqu'à présent tombent ici parce que l'amortissement de l'impôt (c'est-à-dire la diminution du prix qui provient de l'effet du transfert des tributs), se fait seulement lorsqu'on frappe certains revenus. Il est évident que si la terre est trop grevée d'impôts, il est néanmoins possible d'acheter des maisons ou des titres mobiliers : mais les uns et les autres, s'ils sont également frappés d'impôts, n'offrent plus le moindre avantage particulier. Par conséquent, si les impôts réels frappent tous les revenus, et que l'on n'enregistre pas d'augmentation partielle, mais générale (en considérant bien entendu la différente nature des revenus), l'amortissement ne se fait pas, parce que l'augmentation générale n'a plus la moindre action sur les prix d'achat des biens (1). Les idées si souvent répandues, selon lesquelles il n'est pas possible d'établir avec profit les impôts réels nouveaux ou d'augmenter les anciens sont donc néfastes et inadmissibles. L'essentiel est qu'il ne survienne pas de modifications partielles injustifiées : sans quoi, elles risquent d'opérer comme une véritable règle au détriment des propriétaires de biens immobiliers ou de titres partiellement soumis à l'impôt.

Les impôts réels ont d'autre part une fonction très nette : faire contribuer les propriétaires de biens immobiliers à des travaux publics qui se font en grande partie à leur profit. Dans la finance locale, les impôts ont pour but principal, on peut même dire essentiel, de faire contribuer aux dépenses locales les personnes habitant à des endroits différents de ceux où se trouvent leurs biens.

L'État exerce son action sur tout le territoire national : ses résultats sont donc généraux. Il est naturel que toutes les personnes contribuent indépendamment de leur domicile respectif. Par contre, la Commune représente l'union d'un certain nombre de familles dans un but économique : mais, même dans la commune, les dépenses profitent de façon fort inégale à qui possède

(1) PIERSON : *loc. cit.*, fait une distinction entre les différents impôts réels : a) ceux qui sont prélevés en vertu d'un droit historique de l'État, comme l'impôt sur les terrains ; b) ceux qui frappent des revenus provenant d'entreprises privilégiées excluant la concurrence de par leur nature même ; c) ceux enfin qui sont perçus en vertu du même principe qui justifie le prélèvement des taxes :

et à qui ne possède pas. Ce principe est tellement vrai que dans des pays comme l'Italie et la France, où l'État a de grands impôts directs réels, une source très importante de revenus pour les communes sont les centimes additionnels sur les impôts réels d'État. En Angleterre également, les revenus des pouvoirs locaux sont constitués par les impôts directs non seulement pour la plupart, mais presque exclusivement. Ainsi, la finance de l'État se base chaque jour davantage sur les impôts indirects que complètent les impôts personnels sur le revenu et les impôts de succession ; par contre, dans la finance locale, les impôts directs réels ont une importance grandissante.

115. Les impôts personnels sont toujours recouverts par la méthode de la *quotité*, les impôts réels parfois par celle de la *contingence*. En quoi diffèrent ces deux méthodes ?

La méthode de *quotité* est simple : c'est la détermination d'un tarif ou cote à la base de quoi l'impôt est appliqué. Que l'on frappe par exemple les revenus du capital de 7 % : s'ils représentent 1.000 millions, l'impôt rapportera 70 millions, s'ils sont de 2.000.000.000, il en rapportera 140. Si la richesse imposable s'accroît, le revenu de l'impôt augmente. Si elle diminue, on constatera au contraire une diminution correspondante. La méthode de *contingence* ou de *répartition* consiste à déterminer la somme à percevoir et à la répartir ensuite parmi les contribuables. Impôts de *contingence* ou de *répartition* sont ceux où l'État fixe le montant de l'impôt tout entier et où il le répartit ensuite sur la masse des individus ou des revenus imposables. Ainsi, en Italie, pour l'impôt foncier, l'État établit tout d'abord la somme qu'il doit exiger et la répartit ensuite en contingents provinciaux. Ce n'est qu'en dernier ressort que se fait la répartition parmi les différents contribuables, sans que les cotes soient établies d'avance, mais simplement à la base du dernier contingent.

Après avoir admis le système de la *contingence*, supposons que les revenus des propriétaires fonciers soient de 1.000.000.000 ; l'impôt fixé à 70.000.000 part donc dans une proportion de 7 %. Si la richesse foncière double et que les revenus des propriétaires soient de 2.000.000.000, les propriétaires paient toujours 70.000.000, soit 3,50 % : mais si, par une crise ou pour quelque autre raison, la richesse foncière se réduit de la moitié et qu'elle soit de 500.000.000, l'impôt frappe en réalité dans une proportion de 14 %.

Voilà les différences de ces deux méthodes d'imposition. Il arrive pourtant, dans la réalité, qu'en adoptant la méthode de

contingence, on sache d'avance, par le moyen des statistiques ou du cadastre, le montant effectif des revenus imposables. Mais il arrive souvent que les nouvelles soient inexactes. Il est compréhensible que le système de la contingence ne suive pas de près le mouvement de la richesse. Qu'il y ait accroissement ou diminution, que l'industrie frappée soit en progrès ou non, le contingent reste immobile. Si le système de quotité n'assure pas un produit stable, il suit de près le mouvement de la richesse. Si celle-ci augmente et que l'impôt rapporte davantage, nul n'a le droit de se plaindre de ce que les cotes ne varient pas : au contraire, la moindre augmentation de l'impôt de contingence risque d'être injuste et est toujours bien plus difficile. Si la méthode de contingence est parfois préférable dans la pratique financière, c'est parce qu'elle présente, en plus de certains autres, deux avantages essentiels : l'un fiscal et l'autre économique. L'avantage fiscal est évident : l'impôt est vraiment sûr et ne donne pas lieu à des recettes plus ou moins grandes. L'administration procède donc ordinairement plus simplement et aussi plus facilement dans l'application de l'impôt. Le fisc obtient en quelque sorte une aide des contribuables qui ne désirent pas que d'autres échappent à l'impôt parce que celui-ci deviendrait plus dur pour eux.

La raison économique considère de préférence la nature des impôts réels. Ceux qui paient ces impôts ne craignent rien, aussi longtemps que les augmentations imprévues des impôts ne pèsent pas sur eux. Ainsi, le fait d'augmenter spécialement de tous les impôts réels, l'impôt foncier sur les terrains, équivaut à mettre les propriétaires des terres du moment dans des conditions particulièrement désavantageuses. Une autre raison de préférence est l'imperfection des méthodes d'assurances de l'impôt. Lorsqu'il n'est pas possible d'établir avec précision le revenu d'un fond, et que l'on ne peut par conséquent pas appliquer le système de *quotité*, on applique le système de la répartition à la base de critères incertains. C'est un système qui correspond à un stade primaire de la technique fiscale.

Voilà pourquoi, en dépit du fait qu'ils ne suivent pas le revenu dans ses variations et qu'ils semblent à certains points de vue rationnels, les impôts réels sont appliqués assez souvent par la méthode de contingence, surtout s'il s'agit de frapper le revenu foncier.

CHAPITRE VIII

LA PROGRESSIVITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DES IMPÔTS

116. Voilà un thème qui a passionné l'opinion et qui a même été la cause de discussions et d'agitations violentes : d'ailleurs les savants ne sont pas encore d'accord et il est probable que l'accord soit encore éloigné. Mais chacune de ces questions si graves *solvitur ambulando*, comme disaient les stoïciens : elles seront résolues à la longue par l'observation et par l'expérience. Dans quelle mesure les impôts doivent-ils être répartis et au moyen de quels critères de répartition ? Bien que les disputes entre les partisans du taux proportionnel et du taux progressif des impôts soient loin d'être calmées, la question est aujourd'hui considérée avec une sérénité bien plus grande qu'au moment où le principe de la progressivité, appliqué actuellement même dans certaines législations financières des pays les plus conservateurs, était une cause de grande préoccupation. Un impôt est *proportionnel*, quand le rapport entre la cote et la richesse imposée est invariable. Ainsi, celui qui possède 100 paie 1, celui qui possède 200 paie 2, celui qui possède 300 paie 3, etc. : en d'autres termes, il y a un pourcentage d'impôt fixe ; les différentes cotes augmentent avec le montant du capital ou du revenu. Un impôt de 10 % sur tous les revenus personnels, quelle que soit leur importance et leur essence est un impôt proportionnel. Un impôt est *progressif* lorsque le rapport entre la cote et la richesse frappée varie selon l'augmentation de la richesse imposable. Ainsi, si celui qui possède 100 paie 1, celui qui possède 200 ne paie pas 2, mais 2 et quelque chose de plus ; celui qui possède 300 ne paie pas 3, mais par exemple 4. En pareil cas, le taux de l'impôt n'est donc pas fixe, mais il est variable et augmente avec l'accroissement des revenus ou des capitaux selon que l'impôt frappe les uns ou les autres. Il existe une méthode quelque peu bâtarde ; la dégression ; un impôt est *dégressif* lorsqu'il est proportionnel à

partir d'un certain chiffre, et qu'au-dessous de ce chiffre les cotes varient dans un sens dégressif. Par exemple : un impôt sur le revenu est dégressif s'il frappe au-dessus de 10.000 francs dans une proportion de 5 % ; et au contraire, s'il frappe les revenus de 8 à 10.000 francs dans une proportion de 4,50 %, de 6 à 8.000 francs à 4 %, de 4 à 6.000 francs à 3,50 %, de 2 à 4.000 francs à 3 %, etc.

Il est évident que la méthode de la progressivité ne peut se rapporter qu'aux impôts directs et seulement à ceux des impôts directs qui frappent les transferts de richesse à titre gratuit (successions, donations), et parfois les transferts de richesse à titre onéreux (timbre, enregistrement, etc.). Les impôts sur les consommations ne se prêtent pas à la progression et il n'y a personne pour dire qu'ils puissent être appliqués de cette façon-là : pourtant, il est bien entendu que le législateur opère en une certaine mesure comme s'il appliquait la progression, lorsqu'il exonère d'impôts les consommations de première nécessité et qu'il frappe de taux plus élevés les consommations de luxe. Il est évident aussi que parmi les impôts directs les impôts personnels seuls se prêtent à la progression. Le plus grand tort que l'on a est de parler en général de progression ou de proportion pour tous les impôts directs, ce qui engendre l'équivoque et cause des inquiétudes justifiées aux esprits les plus sereins. On croyait jadis appliquer réellement tous les impôts directs avec des méthodes progressives, sans faire de distinction entre les impôts réels et les impôts personnels ; aussi les préoccupations étaient-elles pleinement justifiées (1) ; mais actuellement, plus un écri-

(1) L'immense bibliographie, à ce sujet, forme de véritables volumes. De toutes les questions fiscales celle de la proportionnalité et de la progressivité des impôts a été la plus tourmentée. Des milliers d'ouvrages ont été écrits à ce sujet : beaucoup sont utiles, d'autres se battent souvent avec des moulins à vent ; une bibliographie étendue se trouve dans MASÈ-DARI : *La imposta progressiva*, Turin, 1897. Parmi les publications les plus fondamentales, voir MILL : *Principles of political economy*, livre V, chap. II (où la question se trouve amplement traitée) ; SELIGMAN : *The theory of Progressive Taxation*, Baltimore, 1894, 2^e éd., 1908 ; traduction française : *L'impôt progressif*, Paris, 1909 ; RICCA SALERNO : *Dell'imposta progressiva secondo alcune recenti dottrine tedesche* dans G. d. E., 1878, et *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni stati europei* dans B. I. S., Rome, 1894 et *Le ultime riforme tributarie in Prussia* (extrait) ; SCHAEFFLE : *Grundsätze der Steuerpolitik* ; THIERS : *De la propriété*, chap. III ; L. SAY : *La solution démocratique de la question des impôts*, Paris, 1886 ; R. MEYER : *Principien der gerechten Besteuerung*, Berlin, 1884 ; SAX : *Die Progressivsteuer* (extrait), Wien, 1886 ; DENIS : *L'impôt*, pages 88, ss. ; WAGNER : *Finanz*, tome II, paragr. 377 et 397 ; G. CAVAIGNAC : *Pour l'impôt progressif*,

vain sérieux n'eût osé poser la question en des termes aussi absurdes et aussi dangereux. Il est même inutile d'ajouter qu'il s'agit d'une progression organisée de façon à frapper plus que proportionnellement les revenus les plus grands, et non pas dans une progression suivant un processus contraire comme cela avait été précédemment plus fréquent qu'on ne le pense (1).

117. La proportionnalité est la méthode suivie de préférence dans les temps plus proches de nous : mais même dans l'antiquité la plus éloignée, il ne manque pas d'exemples d'impôts progressifs (2).

Paris, 1895 ; F. NEUMANN : *Die progressive Einkommensteuer*, etc., Leipzig, 1874 ; SCHEEL dans *Zeit*, 1873 ; LEHR dans *J. N.*, 1877 ; J. NEUMANN dans *J. N.*, 1888 ; MAX GRABEIN : *Beiträge zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression* dans *Finanzarchiv*, 1893 et 1896, etc. ; voir aussi les traités généraux de *Science des Finances* (COHN, LEROY-BEAULIEU, RAU, ROSCHER, STEIN, BASTABLE, JÈZE, etc...), et parmi ceux d'économie politique plus particulièrement NICHOLSON et PIERSON. Pour l'histoire de la *Théorie*, voyez aussi : LEHRE : *Kritische Bemerkungen zu den wichtigeren für und wider den progressiven Steuerfuss vorgebrachten Gründen*, dans les *Jahrbücher für N. und S.*, vol. XXIX, 1897.

(1) En mars 1336, les États Généraux de France décrétèrent un impôt sur le revenu qui est un exemple typique de progression à rebours : les plus pauvres devaient payer 10 %, les petits et les moyens propriétaires de 4 à 5 % et les plus riches, 2 % seulement. Mais dans ce dernier cas, les ecclésiastiques et les nobles étaient exemptés d'impôts, car ils ne payaient que jusqu'à 1.000 francs de revenus.

LEVASSEUR : *Histoire des classes ouvrières*, 2^e éd., Paris, 1900, vol. I, page 595.

(2) « Il semble que dans l'Inde il y ait eu une forme décimée de tributs fonciers à caractère progressif en ce qu'il était soustrait aux cultivateurs du sol une partie de la récolte totale, d'autant plus grande que la productivité du sol était plus élevée : d'un sixième (pour les terres les plus fertiles), un douzième (pour les terres les plus stériles). A Carthage et à Tyr, il existait un impôt progressif sur le capital. Bien que le Deutéronome (XVI, 16 et 17) décrétât la proportionnalité *subjective* des impôts pour les Hébreux (« nul ne se présentera devant moi les mains vides, mais chacun devra m'offrir quelque chose dans la mesure de ses capacités »), fondée sur la dixième partie, il ne manque pas parmi eux d'exemples de tributs extraordinaires à caractère progressif, comme celui qui fut imposé après la défaite par les armées du Pharaon Necus par Josah, roi de Judée. Certains écrivains, à la suite des MEURBIUS, des MONTESQUIEU et des BÆSCHK, soutiennent que l'impôt progressif aurait été introduit à Athènes sur la réforme de Solon qui aurait instauré au moyen de la *σιςφορά* un nouveau système tributaire. Cette opinion serait fondée sur un passage de l'historien byzantin Jules Pollux qui vivait quinze siècles après Solon (environ au dixième siècle après Jésus-Christ) ; mais d'après LÉCRIVAIN, il s'agirait d'une hypothèse fort compliquée, le texte de Pollux n'établissant ni la date de la réforme, ni un groupement précis entre les quatre classes que Solon avait établies pour les Athéniens, d'après leur cens et la

Actuellement encore, la législation tribulaire de la plupart des États est généralement basée sur la proportion. Pourquoi alors, contrairement à ce qui a été fait et à ce qui se fait, de nombreux écrivains, la plus grande partie peut-être, tendent-ils vers la

répartition de l'impôt. D'où d'autres écrivains soutiennent que la réforme de Solon avait un caractère purement politique et se proposait un recensement des fortunes privées et de la population afin de diviser le peuple athénien en classes. La division du peuple en classes devait servir de mesure de la participation aux emplois publics. Athènes aurait eu un impôt progressif, mais seulement en 428 avant Jésus-Christ avec une *σιτοποία* de 200 talents (1.178.000 francs), pesant sur tous les citoyens ensemble au moment de la défaite de Mytilène, dans la guerre contre Sparte, et cet impôt aurait duré à ce qu'il semble jusqu'à la centième olympiade, c'est-à-dire jusqu'à 380 avant Jésus-Christ. C'était un tribut devenu ordinaire, distribué par classes, gradué d'après la richesse personnelle, et qui fut, à un certain moment, destiné seulement aux classes riches, alors que les *thétis*, exonérés, dilapidaient l'argent de l'État en guerres et en dépenses de luxe. C'était un véritable impôt sur le capital qui visait aussi les étrangers habitant Athènes. Malgré l'opinion contraire de BONGHI, l'ancienne Rome n'eut que des impôts proportionnels : « *Tributum*, écrit VARRO (*De lingua latina*, IV, 36) *dictum est a tributus, quod ex pecunia quæ populo imperata erat tributum a singulis proportionem census exigebatur* » ; et si parfois un emprunt forcé à caractère progressif fut imposé, comme en l'an 538 de Rome, au moment de la deuxième guerre punique, il s'agissait toujours de prélèvements extraordinaires. La progressivité se montre dans le désordre des finances impériales ; le tribut foncier prend un caractère progressif ; il est devenu général avec l'Empereur Marc-Aurèle et mesuré à l'échelle de la matière imposable, de sorte que la perception augmentait à mesure que celui-ci grandissait. Il eut aussi un caractère progressif, le tribut que le Code Théodosien désignait sous le nom de *collatio glebalis* ou *gleba senatoria*, qui frappait l'ordre des *senatores* en les divisant en trois classes et en les frappant à la base de la fortune présumée de leurs biens fonciers. L'impôt qui fut perçu pour la concession des terrains de l'État aux colons (*agri vectigales*), était également progressif. Le *vectigal* était mesuré en raison de la terre, de son produit et de sa fertilité. La *vicesima hereditatum* prit un caractère progressif à l'époque de Trajan. Dans la première moitié du Moyen Âge, et pendant la finance féodale, il n'est pas possible de parler de progressivité si ce n'est de progressivité à rebours : en effet, les impôts frappaient plus que proportionnellement les pauvres. En Italie dans les communes et dans les républiques « l'esprit démocratique envahit la finance et la tourne vers des fins de luttes civiles et de factions » : ça et là apparaissent des impôts gradués progressifs ou dégressifs, à caractère passablement indéfini et arbitraire. Les emprunts forcés imposés au xii^e, au xv^e siècle, selon leur fortune, non pas seulement aux particuliers mais aussi aux fondations, eurent aussi un caractère progressif. A Lucques, à Sienne, à Pérouse, à Pise, à Gênes, à Florence, etc., dans les communes et dans les républiques, la progressivité des tributs ne se développa jamais en un système organique des finances. La *decima scalata* dont on dit qu'elle fut un véritable impôt progressif, eut surtout à Florence un caractère d'emprunt forcé. Imposée aux riches en 1378, après le tumulte des *Ciompi*,

progressivité ? Jadis, on donnait à la progression un caractère presque révolutionnaire ou socialiste : mais cette exagération ne peut plus actuellement être répétée sans que celui qui la commet ne se rende ridicule. La progression est une méthode qui doit être jugée ou appliquée au dehors de ces préoccupations ; aussi, un grand nombre de ceux qui partent du préjugé que la finance ne peut pas agir dans le sens propre à modifier les formes sociales actuelles, n'hésitent pas à admettre que la méthode progressive est la meilleure.

On ne sait pas si Adam Smith a été pour la progression ou pour la proportion. En un point de sa grande œuvre, il a écrit : « Il n'est absolument pas déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État, non seulement en proportion de leur revenu, mais aussi au delà de cette proportion ». Ces paroles

en 1427 la « dime échelonnée » devint un impôt ordinaire et gradué, à taux légèrement progressif à mesure qu'augmente le revenu : avec les Médicis qui la firent monter à des cotes de 50 % (1447) pour gagner la plèbe, elle eut un caractère presque socialiste, et, lorsqu'ils eurent été chassés, on continua à le percevoir entre 1494 et 1530 sous la République, soit sous forme d'emprunt forcé, soit sous forme d'impôt démocratique. Au retour des Médicis (1530), elle fut abandonnée jusqu'à ce que Cosme III l'ait fait renaître sous un autre nom en 1710. « L'échelle générale de proportion » (*scala generale di proporzione*) était un tribut progressif qui selon le revenu allait de 1 % à 20 %, de 30 à 100 écus. Plus tard, on ne parla plus de progression à Florence. Certains écrivains disent que Venise eut un impôt sur le capital à caractère progressif : mais rien ne le prouve. On sait plutôt qu'un impôt de capitation sous une forme progressive fut établi sans succès en 1539. Quelques savants rapportent que le pape Paul IV aurait, en 1556-1558, décrété un impôt progressif à deux échelons sur la valeur des immeubles : cependant les historiens n'en parlent pas. On enregistre, en France, des mouvements de progressivité très nets au temps de Charlemagne (*heribannum*, en 805), des impôts de classe gradués, des tributs à caractère nettement progressif comme la « cinquantième » de Philippe Le Bel (1295) ; des impôts généraux et progressifs sur le revenu, autorisés par les États Généraux (1335, 1561 et 1694) jusqu'à la fin du règne du Roi-Soleil ; et puis plus rien jusqu'à la Révolution, pendant laquelle on a fait différentes applications sur la progressivité, bien qu'il y ait eu plus de discours et de projets que de faits ». Pour ces notions, voir surtout MASE-DARI : *L'imposta progressiva*, Turin, 1897, pages 1-93. Ce même auteur peut être utilement consulté en ce qui concerne l'Angleterre, l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, la Russie, la Finlande, etc... En Angleterre, le premier et le plus lointain exemple d'impôt progressif sur le revenu remonte à 1435. Il existait bien auparavant, depuis 1379, les *graduated poll-taxes*, capitations graduées qui finirent cependant toujours par retomber sur les pauvres. Comparer sur ce qui précède SELIGMAN : *L'impôt progressif en théorie et en pratique*, Paris, 1909, pages 9-125. Cependant SELIGMAN se rallie aussi à l'opinion qui veut que l'*εἰσφορά* de Solon ait été un impôt progressif, ce qui ne semble pas être absolument prouvé.

montreraient qu'il était plus poussé vers le système progressif que vers le système proportionnel : mais il est vrai aussi qu'en d'autres endroits de son traité, il disserte de la proportionnalité avec une telle retenue qu'il est au moins hasardeux de le ranger, comme le veut Say, parmi les partisans de la progressivité. Parmi les philosophes et les économistes qui sont le plus favorables à la progressivité, il faut noter Rousseau, Saint-Pierre, Condorcet, Fonteyran, J.-B. Say, Rossi, Garnier, Wagner, Walker, Schäffle, Neumann, Mamiani, et un grand nombre de théoriciens allemands, hollandais et italiens (1). On peut même dire que le plus grand nombre soit favorable à la progressivité, mais par contre, dans le passé, de nombreux auteurs éprouvaient une grande aversion pour toute espèce de progressivité : Mill, généralement si pondéré, parlait de *vol gradué* ; Wolowski, de *principes destructeurs et funestes* ; Proudhon, de *joujou démocratique*, etc., et cela sans parler de Thiers, homme politique célèbre mais économiste des plus médiocres, qui affirmait que la progressivité était un *arbitraire répugnant* et qu'elle constituait un *attentat à la propriété* (2).

(1) Parmi les écrivains italiens favorables à la progressivité, on cite parfois NICOLAS MACHIAVEL (LORIA : *Studi sull'imposta progressiva*, dans *Verso la giustizia sociale*, Milan, 1904, page 384). Le Secrétaire florentin, tout en étant partisan d'un impôt général sur le patrimoine, voulait au contraire qu'il fût proportionnel et non pas progressif (*Discorsi sulla prima decia*, I, 33). Il est vrai que Machiavel croyait que la plus grande égalité de fortune entre les citoyens fût la condition indispensable d'un pareil impôt. GUICCIARDINI ne fut pas non plus favorable à la progressivité : il se borna à exposer les raisons militantes en faveur de la progressivité ou de la proportionnalité, dans deux discours sur la « dîme échelonnée » de Florence qui sont encore un modèle d'acuité et de précision (*Opere inedite*, vol. X, Florence, 1867, pages 333-378). A propos de BOTERO, qui semble à certains un partisan de la progressivité, on peut noter que, dans sa *Raison d'Etat* il disserte d'impôts tout en accueillant autant qu'il est possible les idées de Bodin ; s'arrêtant à démontrer que les impôts réels doivent nécessairement avoir le pas sur les impôts personnels : « il ne faut taxer que les immeubles, écrit BOTERO (*Ragion di Stato*, Venezia, 1589, page 185) ; c'est parce qu'on voulut taxer les biens meubles que toute la Flandre se souleva contre le Duc d'Albe ». Voir là-dessus RICCA SALERNO : *Storia delle dottrine finanziarie in Italia*, 2^e éd., Palerme, 1896. Voir aussi SELIGMAN : *L'impôt*, pages 131-132, et MASÈ-DARI, pages 273-342. SELIGMAN attribue une grande importance aux discussions de Guicciardini.

(2) Aujourd'hui, nul ne parle plus de cette façon, et la question, en pénétrant dans le champ pratique, a perdu de son ancienne âpreté. Et les arguments de Thiers ne sont pas considérés par les théoriciens sérieux. Cet écrivain avait en matière de finance des idées si confuses qu'il croyait que l'impôt avait « pour tendance essentielle et utile de se diversifier

Si nous avons cité ces témoignages favorables ou contraires, ce n'est pas que les noms de leurs auteurs puissent avoir grande importance en pareille matière, la science ayant un caractère impersonnel et les vérités scientifiques demeurant toujours telles quelles, peu importe leur défenseur, mais c'est pour démontrer au contraire comment l'accord ne se fera peut-être jamais dans des questions concernant de près notre existence pratique.

On peut admettre sans difficulté que l'impôt proportionnel a été la règle pendant une longue période, du moins comme base des différents systèmes tributaires : pourquoi voudrait-on la modifier ? Les raisons en sont nombreuses. Certains le voudraient parce qu'ils sont convaincus que c'est par la progression seule qu'il est possible d'étouffer les heurts les plus graves contenus dans l'inégalité de répartition de la richesse. Leurs arguments sont importants, mais non pas décisifs. D'autres le voudraient, parce qu'ils déclarent, et ils ont raison, que les plus petits revenus doivent être frappés davantage par les impôts indirects que les plus grands. La progressivité serait dans ce cas un correctif ou si l'on préfère, une compensation.

D'autres approfondissent davantage la question de savoir comment on peut solliciter et exiger en semblable matière : et alors leur défense ne se borne pas à des phénomènes extérieurs. N'est-il pas vrai, dit-on, que la richesse est d'une nature telle qu'à mesure que nous en disposons en quantité plus considérable, elle a pour nous une utilité finale moindre ? N'est-il pas vrai peut-être que ni la capacité contributive, ni l'égalité du sacrifice ne sont respectées lorsqu'on prétend que riches et pauvres paient dans la même mesure ? Toutes ces questions ne manquent pas de gravité et il n'est pas facile d'y répondre négativement (1).

118. Mais un grand nombre d'auteurs opposent à toutes discussions sur cette matière une espèce de fin de non-recevoir qui, à son tour, ne manque pas de créer de l'embarras : ils répondent

à l'infini » et qu'il basait son système sur une construction banale de « diffusion de l'impôt » qui suffisait à tout expliquer.

(1) SELIGMAN (*op. cit.*, page 307), dit justement : « nous voyons que l'impôt progressif peut jusqu'à un certain point se défendre en tant qu'idéal et comme expression de la demande théorique de l'adaptation des impôts aux lignes des facultés individuelles, mais il est très difficile de dire jusqu'à quel point et de quelle manière le principe doit être effectivement mis en pratique. La théorie est impuissante à déterminer un taux fixe quelconque de progression, mais si nous envisageons les choses en général, il semble probable que, somme toute, il se produira moins d'injustices si l'on adopte une forme de progression que si l'on accepte la règle universelle de la proportion. »

sans grands égards, que la progressivité est contraire au développement de la production, qu'elle est arbitraire, qu'elle est anti-juridique, qu'elle est impraticable, etc. On pourrait continuer cette énumération : mais c'est inutile. La jument de Roland avait toutes les qualités, mais un seul défaut : elle était morte. Si la progressivité avait un seul des défauts mentionnés, on pourrait se dispenser d'en énumérer les avantages.

Par contre, dans une fin de non-recevoir aussi tranchante, il y a souvent une espèce de prévention injustifiable. Du point de vue nettement économique, les expérimentations effectuées jusqu'à présent ne permettent en aucune façon de préférer les impôts directs personnels, et de préférer dans les impôts de succession le taux proportionnel au taux progressif : la préférence peut être plutôt déterminée par des raisons de convenance pratique correspond à des formes particulières de distribution.

On cite toujours une objection de Stuart Mill, objection qui semble décisive, mais qui a une valeur médiocre. Cet écrivain a dit que dans une souscription publique à laquelle tout le monde est intéressé, on considère que chacun a fait son devoir s'il a souscrit dans la mesure de ses moyens, c'est-à-dire s'il a fait un sacrifice égal pour le bien commun. Le même principe doit être appliqué aux contributions forcées et il est inutile de chercher une base plus ingénieuse (1). Or, cette objection, qui a l'air d'être décisive, ne possède aucun pouvoir de persuasion. Les plus pauvres ne prendraient pas part à une souscription publique ; et en tout cas, un homme riche et sans enfants, qui, possédant un million de revenus, donnerait 1.000 francs, ferait, de

(1) J. S. MILL : *Principles*, V, 2. COHEN STEWART écrit :

« J'admettrai volontiers qu'un honnête citoyen doive abandonner à l'État quelque chose de ce qui lui est nécessaire, s'il le faut, au détriment de sa santé et au péril de sa vie. J'admettrai aussi que les bourgeois de Leyde ont donné une preuve de leur juste conception de leur devoir de citoyen et de leur amour de la patrie quand, informés par leur bourgmestre qu'il n'y avait plus de vivres, ils firent cette réponse célèbre que, plutôt que de se rendre, ils mangeraient leur bras gauche pour pouvoir combattre avec le bras droit. Mais je voudrais poser cette seule règle que personne n'a pas besoin de commencer par son bras gauche, tant qu'il y aura encore des vivres dans la forteresse. En prenant à une personne une partie de ses ressources, l'État peut lui faire du tort de deux façons très différentes : il peut la dépouiller de son luxe, de sa puissance dans le sens le plus large ; il peut aussi mettre en danger son existence, sa santé. Il n'est pas injuste en principe que l'État retourne à ce second mode de procéder, mais il est injuste qu'il s'en serve si d'autres personnes vivent encore dans le luxe ». Cf. PRERSON : *op. cit.*, page 159.

l'avis unanime, bien moins son devoir qu'un salarié chargé d'enfants qui, possédant 3.000 francs de revenus, contribuerait avec un franc. La théorie de l'égalité de sacrifice, placée par Mill à la base de l'impôt, mène au contraire directement à la progressivité. En effet, il est une partie des revenus de chaque famille qui doit être considérée comme indispensable à l'existence. Les accroissements successifs ne correspondent pas par contre à des besoins urgents jusqu'au moment où l'on atteint une limite où toute augmentation correspond à des besoins superflus. Or, frapper tous les revenus à un taux uniforme signifie induire les citoyens à supporter des sacrifices inversement inégaux.

La progressivité des impôts a été, au cours des siècles passés, très mal employée comme instrument de vengeance politique, principalement dans les petits États où dominaient les factions populaires. Il reste donc contre elle un sentiment de prévention : et l'on combat parfois au nom de la justice ce qui non seulement est juste, mais encore ce qui répond à nos propres sentiments (1). Mais quels sont les arguments les plus graves invoqués contre toute forme de progressivité ?

La progressivité, dit-on, est *contraire au développement de la production* ; elle agit en effet sur celle-ci, comme un principe d'utilité décroissante. Si le revenu brut augmente chez chaque propriétaire ou entrepreneur, l'utilité nette n'augmente pas en proportion égale. Si la progressivité agissait dangereusement sur la production, il faudrait la repousser sans autre : car rien n'intéresse davantage l'humanité, même dans sa partie la plus riche et la plus cultivée, que le développement de la production. Mais il n'en est pas ainsi.

Quand on dit que la plus grande force de travail, la plus grande activité serait frappée davantage et que l'on craint que la progressivité agisse comme une force limitant les entreprises

(1) Il faut dire de la justice ce que Montaigne dit de la gloire : « Il y a le nom et la chose ; le nom c'est une voix qui remarque et signifie la chose ; le nom, ce n'est pas une partie de la chose, ni de la substance, c'est une pièce étrangère jointe à la chose et hors d'elle ».

On continue à répéter, surtout dans les journaux conservateurs, les sottises habituelles contre la progressivité aussi bien que contre l'impôt sur le capital. MACHIAVEL : (*Le Prince*, chap. XXII) disait qu'il y a trois espèces de cerveaux : ceux qui comprennent les choses par leurs propres ressources, ceux qui connaissent le vrai quand les autres l'exposent, et ceux qui ne sont capables ni d'une chose, ni de l'autre. Mais hélas, il est dans la société actuelle une quatrième catégorie : ceux qui par intérêt ou par préjugés ne veulent pas comprendre !

industrielles, on ne tient pas compte de ce qu'il ne s'agit pas tant des applications pratiques de cotes énormes propres à décourager la production, mais simplement de cotes progressivement plus élevées.

Que la progressivité décourage le producteur comme tant de gens l'ont dit et répété, c'est une chose qui dépend toujours de l'essence et de la gravité des cotes. Un pays ayant avec la méthode proportionnelle des cotes de 25 %, découragera bien plus la production qu'un pays dont les cotes progressives les plus élevées ne dépassent pas 20 %.

Selon certains, selon beaucoup, la progressivité a pour effet d'absorber le revenu ; on dit même parfois d'attaquer le capital.

Si l'on veille à ce que la progression s'accroisse légèrement, par exemple de 0,50 pour 1.000 francs, il arrivera un point il absorbera le revenu tout entier et où il attaquera le capital. Il n'est pas nécessaire d'être un mathématicien pour comprendre cela. A mesure que l'on monte, la progression doit décourager toute formation ultérieure de richesse : et au delà d'une certaine limite, elle doit absorber tout le revenu. C'est là une objection de caractère pratique plutôt que théorique. Mais il est évident, et tous les systèmes d'imposition progressive le prouvent, que, dans l'application de la progressivité, on observe certaines règles évitant le danger de l'absorption du revenu. Les financiers pratiques trouvent facilement, et ont trouvé bien souvent la manière par laquelle une mesure juste et propre empêche des maux que l'on craint.

Mais dans les institutions humaines, on tolère davantage la dureté que l'arbitraire, davantage la sévérité que l'abus : c'est une opinion commune qui veut que la progressivité soit *arbitraire* donc *antijuridique*. Où s'arrêtera la progression. Ne sera-ce pas comme jadis à Florence où la « dîme échelonnée » (*decima scalata*), la progressivité de l'époque, servait plutôt aux uns pour donner l'escalade au gouvernement et aux autres pour y rester et exécuter des vengeances ou pour attérer leurs adversaires ou encore, comme firent les Médicis, pour abaisser la puissance des riches et des nobles ? (1). Actuellement, l'arbitraire n'existe pas, autrement il faudrait, par esprit de logique, donner aux impôts un

(1) La *decima scalata* prit un caractère en quelque sorte socialiste avec les Médicis. De 1471 à 1494, année de leur chute, les Médicis prélevèrent aux citoyens, au moyen de *dîmes graduées*, environ 6.426.723 florins ce qui équivaut à près de 640 millions actuels. Voir MASÈ-DARI : *L'imposta*, etc., pages 63-66.

ordre naturel. Et la proportionnalité, ne serait-elle pas arbitraire par hasard ? Y a-t-il une limite logique ou scientifique qui décrète que la proportion doit être de 1, ou de 5, ou de 15, ou de 20 % ? Et si la limite maxima de la progressivité est fixée à une imposition de 15 %, qui donc peut dire qu'il est antijuridique ou injuste que les revenus les plus petits paient 1, les moyens 5 et les plus grands 15 % ? Pourquoi cela est-il plus injuste et plus antijuridique que si tous, riches et pauvres en payaient 10 et que les pauvres doivent, d'un revenu moyen annuel familial d'à peine 500 francs, arracher 50 francs qui sont leur pain, leur vie même, alors que le possesseur de 100.000 francs de rente peut, sans voir modifier les conditions de son existence payer des taux plus élevés encore ? C'est justement parce que dans notre société on tend de toutes ses forces vers l'uniformité de l'impôt, qu'il faut que le sacrifice des contribuables soit égal et que l'on tienne compte des conditions subjectives de chacun.

L'impôt progressif, affirme-t-on d'autre part, n'a *jamais été pratiqué et est impraticable* ; le premier point n'est vrai que si on se rapporte au total des différents systèmes tributaires, et le second n'est pas vrai du tout ; en tout cas, les deux termes ne sont pas en rapport l'un avec l'autre. Assurément n'existe-t-il pas d'exemple, dans les temps modernes, d'un pays qui ait appliqué à tous ces impôts sans exception la méthode progressive. Les impôts indirects sur la consommation ne se prêtent pas à la progression, les impôts directs réels s'y prêtent peu parce qu'on risque de frapper injustement sans tenir compte de la situation personnelle des contribuables. Il ne s'agit que des grands impôts personnels directs, qui jadis n'existaient pas ou qui étaient assez arbitraires à cause des moyens d'évaluation et du développement de la société à laquelle ils s'appliquaient. D'autre part, la Société, telle qu'elle est actuellement, est historiquement un phénomène nouveau : certaines nations d'Europe ont à elles seules plus d'habitants que n'en avait le monde connu des Romains. Il existe des luttes sociales et non des luttes entre riches et pauvres sous forme de factions. Les moyens d'estimation et d'évaluation des patrimoines individuels sont aisés. Il ne s'agit plus de confier des provinces entières situées à de nombreuses journées ou à des mois de distance à l'arbitraire d'un percepteur d'impôts. On calcule facilement le montant de la richesse privée ; on connaît les plus grands patrimoines ; on va jusqu'à classer les familles d'après leurs revenus. La statistique fait tout cela fort habilement : par conséquent l'exemple du passé n'a pas de valeur décisive, ni même très grande. Mais pourquoi alors la progrès-

sivité serait-elle impraticable sous toutes ses formes et dans tous les impôts ? (1).

Parce que, dit-on, la progressivité *décourage l'épargne et contraint le capital à émigrer*. Il n'est point vrai que la progressivité décourage la formation de l'épargne, si les cotes les plus élevées ne risquent pas de menacer ou d'absorber les revenus. D'ailleurs, en pareil cas, même dans le système proportionnel, les cotes très élevées découragent l'épargne. Ce n'est donc pas la distribution de l'impôt, que ce soit en proportion ou en progression, qui décourage l'épargne, mais simplement l'élévation des taux. D'autre part, en admettant même en pratique des cotes relativement hautes pour des revenus très élevés, la progressivité n'agira en aucune façon comme le prévoient ses adversaires, pourvu que celle-ci ne soit pas propre à rendre toute spéculation désavantageuse ou toute épargne inutile (et l'on ne peut rien dire d'une façon absolue car tout dépend de conditions extrêmement variables). D'autre part, l'épargne, dans nos sociétés, se fait dans des proportions bien plus grandes que jadis : l'accumulation du capital est presque automatique, surtout dans les pays les plus riches.

Il est facile de réfuter l'idée banale que le capital progressivement frappé a tendance à émigrer. Toutes les fois qu'une mesure indésirable a été prise on a toujours dit que le capital s'évaderait. Il s'évaderait si l'on empêchait certaines formes d'exploitation des classes ouvrières au moyen d'une bonne législation des fabriques : il s'évaderait si les spéculations en bourse étaient réprimées dans ce qu'elles ont de plus immoral : il s'évaderait si on attachait à l'industrie le poids lourd de l'assurance obligatoire. De nombreux États ont fait toutes ces choses et le capital ne s'est pas évadé ; au contraire, son accroissement est survenu rapidement. La mobilité du capital est moins grande qu'on ne le croit, et de toute façon cette objection de même que la précédente ne concerne pas tant la *méthode* d'imposition, mais l'élévation des taux. Voyez le cas de la Prusse : que de fois le capital ne menaçait-il pas de s'évader. Il devait s'évader avec la législation des fabriques et avec les assurances obligatoires : coup direct pour les industries. Il devait s'évader à cause de l'organisation mili-

(1) La progression est appliquée à l'impôt foncier en Nouvelle-Zélande (*Land and Income assessment act* du 8 septembre 1891), et dans l'État d'Oklahoma (États-Unis d'Amérique) depuis mai 1908. En Australie, à Victoria, on impose les propriétés foncières dont la valeur dépasse 2.500 sterling ; dans la Nouvelle-Galles du Sud, dans l'Australie du Sud et dans la Tasmanie, on frappe d'une façon progressive les terres non cultivées.

taire du pays (et sa fuite a été plus d'une fois signalée) ; à cause de la législation des bourses et à cause du critère progressif adopté dans l'imposition directe (1), etc. Il devait s'évader pour mille autres raisons encore. Et pourtant, la capitalisation annuelle de la Prusse augmentait tous les jours et elle était grande. Le capital, comme les choristes dans les théâtres, annonce souvent son départ ; mais même lorsqu'il part on sait bien qu'il n'est pas loin. On cite toujours le cas de certains Cantons suisses d'où ont émigré de nombreux capitaux chassés par les impôts progressifs. La Suisse est trop petite pour être comparée à un grand pays : mais ses cantons surtout sont parfois des unités de population presque invisibles. Il est des cantons qui ont moins de 14.000 habitants : deux seuls dépassent le demi-million. Le canton de Vaud, qui depuis les temps les plus anciens applique la progressivité (si souvent cité inutilement) avait en 1920, 317.000 habitants sur un territoire de 3.209 kilomètres carrés. Eh bien, dans un semblable pays, où tous se connaissent, où il est bien ennuyeux de faire savoir à tout le monde le montant de sa fortune (les petites collectivités, surtout lorsqu'elles sont démocratiques, souffrent le plus fortement de la jalousie) quel embarras, un impôt progressif ne doit-il pas entraîner à sa suite ! quel ennui que chaque enquête ! Et pour les éviter, que coûte-t-il de parcourir 15 à 20 kilomètres et d'aller habiter dans une ville voisine, c'est-à-dire dans un autre Canton où l'on paie un peu moins et où il y a les mêmes avantages ? Et à peu de kilomètres il y a une autre loi spéciale d'impôts. Il est bien probable que si à Versailles, il y avait un impôt spécial très dur, les citoyens les plus riches préféreraient habiter Paris. Mais le cas des impôts généraux appliqués à de grandes unités territoriales est très différent. D'autre part, si l'on songe que presque tous les États les plus grands de l'Allemagne, que l'Angleterre et que l'Autriche ont des impôts progressifs, de même que presque tous les grands États ont une législation des fabriques, il apparaît avec évidence que toute fuite de capitaux est impossible. Même en Suisse, observe Seligman « la prospérité nationale se développe, les capitaux augmentent ; alors qu'en Australie, où la progression est appliquée aussi aux impôts réels, la

(1) La législation sur les Bourses a sans aucun doute déterminé au début une fuite du capital mobile de spéculations de l'Allemagne, au détriment des industriels et des agriculteurs, mais en pratique la tolérance en matière de contrats à terme l'a rappelé dès les premiers résultats de la nouvelle législation.

propriété privée n'est pas affaiblie et les capitaux n'ont pas été chassés ».

Enfin, dans certains pays, on déclare que l'impôt progressif est contraire aux lois des statuts fondamentaux : c'est une objection contingente et de peu de gravité. En Italie, par exemple, l'article 25 des Statuts dit que tous les citoyens contribuent indistinctement, dans la proportion de leur avoir, aux charges de l'État. Mais, en matière de droit public, que de dispositions sont tombées en désuétude ! Dans le Statut italien lui-même, l'article 28 prescrit que les bibles, les catéchismes, les livres liturgiques et de prières ne pourront pas être imprimés sans une permission préalable de l'évêque. Ils ont pourtant été régulièrement imprimés sans la moindre autorisation de l'évêque et cet article n'a jamais été appliqué (1). En Angleterre, des exemples de cette nature sont plus fréquents encore. D'autre part, ce qui a été établi par une loi même fondamentale peut être abrogé par une autre : il suffit pour cela de savoir si la modification est avantageuse et si elle peut se justifier.

Pour conclure, il n'existe donc pas de raison pour laquelle il faille condamner *a priori* la progressivité, ni l'accueillir par une fin de non-recevoir injustifiable, comme il a été dit.

Nous considérons au contraire la progressivité et la proportionnalité non pas comme deux méthodes dont l'une doive exclure l'autre, et qui force l'observateur à se décider pour l'une d'entre elles, mais plutôt comme deux méthodes qui se complètent réciproquement. Les impôts sur les consommations doivent fatalement être proportionnels, et les impôts directs réels, qui pourraient être arbitraires s'ils étaient progressifs, peuvent fort bien être proportionnels eux aussi. Mais la préférence pour la progressivité dans les impôts directs personnels peut dépendre de critères de politique et de législation financière dont l'opportunité ne peut être conseillée que dans des circonstances particulières. Les systèmes tributaires sont les résultats de conditions historiques et chacun répond à une situation différente. La distribution de la richesse, la forme que la taxation assume dans son ensemble peuvent seules justifier la proportionnalité et la progressivité

(1) Ce n'est pas seulement l'art. 28 qui est tombé en désuétude ! Par effet de la loi de garantie, sont déchus les articles suivants : l'art. 18 ; l'art. 40 sur l'obligation de l'assermentation des députés dans les deux mois ; l'art. 33 sur la majorité absolue des votes ; l'art. 62 sur l'usage de la langue française ; l'art. 76 sur la milice communale, et bien d'autres articles. Il n'est même pas nécessaire de parler de la situation venue du fascisme qui a aboli de fait toute la Constitution italienne !

qui ne sont ni l'une ni l'autre des méthodes condamnables d'une manière absolue.

119. Nous avons vu les raisons pour lesquelles il est possible et nécessaire de ne pas admettre ce que certains économistes considèrent comme les vices rédhibitoires de la progressivité.

Cela ne signifie pas qu'il faille prendre cette dernière comme base générale du système tributaire, ni même peut-être que cela soit possible. Qu'est-ce qui peut donc justifier son établissement ou pour mieux dire, puisque nulle science ne peut avoir pour but de justifier quelque chose, mais plutôt d'expliquer : qu'est-ce qui explique l'établissement de la méthode de progressivité par de nombreux États ?

Les raisons pour lesquelles la progressivité est introduite sont multiples ; ce sont principalement des raisons pratiques (compensation sociale ou économique) (1). Certains la désirent toujours pour une raison pratique : pour une fin de *compensation*. Ce n'est pas là une explication scientifique du phénomène : mais ce n'est pas non plus une explication négligeable. Les impôts indirects qui forment la base des budgets actuels et qui sont à proprement parler la totalité de certains budgets, frappent sans doute les revenus les plus petits dans une proportion bien plus

(1) SELIGMAN dans son ouvrage fréquemment cité, soumet à un examen minutieux et savant les idées des écrivains qui, de différentes façons, ont soutenu le principe de la progressivité et il les groupe d'après les principes dont ils partent. Fort intéressants sont avant tout les écrivains hollandais : Pierson, Treub, van den Linden, Bok, etc., qui, partant précisément du principe connu que toute dose successive de richesse a un degré d'utilité finale moins grand que la précédente, déclarent que l'égalité de sacrifice rend nécessaire d'admettre le système progressif comme étant le seul juste. Les théories d'un autre hollandais, Cohen Steuart, qui a tâché de donner un fondement théorique solide à la progressivité, ont été, au cours des dernières années, l'objet de grandes discussions, bien que ses prétentions de précision mathématique et psychologique ne soient pas très fondées. N'admettant pas les conséquences de la théorie du degré d'utilité finale, Cohen Stewart, par un long raisonnement mathématique, établit une série de cotes subordonnées, lesquelles, d'après la valeur attribuée à la cote initiale qui sert de point de départ, oscillent entre un maximum et un minimum et produisent les combinaisons de séries de cotes moyennes qui, d'après l'écrivain hollandais, donnent un juste système de distribution de la charge tributaire et qui sans poids excessif, appliquent le principe de l'égalité du sacrifice au moyen de la progression ou de la dégression. Ce n'est pas le cas ici d'entrer dans des détails concernant les calculs et les théories de Cohen Steuart, qui ont été fréquemment examinées, surtout par Loria en Italie. Voir SELIGMAN : *L'impôt*, etc., pages 123-294.

forte. L'impôt sur le sel par exemple, frappe davantage les pauvres que les riches, les familles nombreuses que celles qui ne le sont pas. Une famille de paysans le paie souvent aussi bien qu'une famille de millionnaires. Tous les impôts indirects qui frappent des denrées de première nécessité ou du moins de fortes consommations, opèrent à peu près de la même façon. Les impôts directs réels ne peuvent pas être un correctif : parfois même ils aggravent le mal.

Or, il est bien facile, au moyen d'impôts personnels progressifs, de corriger les inégalités ou plutôt les injustices les plus criantes. Les économistes trouvent cette explication de la progressivité un peu banale parce qu'elle remonte à une circonstance de faits, plutôt qu'à certains principes. Leur étonnement est pourtant assez injustifié ; en cette matière, ce sont les faits dont l'importance est essentielle, et ce n'est pas rien que d'invoquer un phénomène indéniable et évident.

Mais nombreux sont ceux qui vont plus loin encore : ils se proposent de démontrer qu'il faut établir la progressivité afin de corriger les inégalités les plus rudes existant dans la répartition de la richesse. Ils veulent, en d'autres termes, *que l'impôt ait une fonction sociale*. C'est ce que dit Wagner : ce sont les idées de Scheel, de von Sybel, et de nombreux écrivains allemands qui attribuent à l'impôt une fonction éthico-sociale (1).

Ces raisons ne sont pas très convaincantes. Pour que l'impôt puisse agir sur des phénomènes de distribution, il faut que les taux en soient très élevés et qu'ils entravent fortement le pouvoir d'accroissement du capital. C'est une chose qui ne peut pas être faite sans danger et qui présente une série de très graves inconvénients. Rien ne prête davantage à la spoliation que d'admettre théoriquement qu'elle est licite, en la reconnaissant comme un droit, voire comme un devoir. Les luttes entre les classes sociales font que rien n'est plus dangereux que d'admettre qu'une classe doive spolier les autres parce qu'elle a le pouvoir politique : on ne peut pas ériger à l'état de principe l'abus, et d'autant moins la violence.

(1) WAGNER déclare que la forme actuelle de propriété et les idées qui l'environnent, mènent nécessairement au système proportionnel. Celui qui est partisan de la propriété individuelle d'après l'organisation actuelle de la société, écrit-il, doit être partisan de l'impôt proportionnel (en l'améliorant si c'est possible). Ceux qui croient au contraire qu'il y ait des raisons de modifier le droit de propriété, d'équilibrer des fortunes, doivent préconiser l'impôt progressif, parce qu'il est un admirable instrument de réforme sociale. WAGNER : *Allgemeine Steuerlehre*, Stuttgart, 1880, pages 195-216.

Bien plus importantes sont les explications qui remontent à la théorie générale de la valeur et qui trouvent, dans la progressivité un fondement économique. Il est hors de doute (et ce fait a été reconnu bien avant que l'école économique autrichienne ait fait accepter la théorie du degré d'utilité finale), que les satisfactions provenant de tout accroissement du revenu sont moins grandes à mesure que l'on monte. S'il est vrai que tout bien possédé par un individu se décompose, et que c'est toujours la fraction la moins utile qui détermine la valeur de toutes les autres, il est vrai par conséquent que le sacrifice des contribuables est d'autant plus grand que leur richesse est plus petite. Il est vrai aussi que la capacité contributive n'est pas proportionnelle au revenu mais qu'elle augmente progressivement en même temps que celui-ci augmente. En d'autres termes, un homme qui a tout juste un revenu de 1.000 francs doit supporter, lorsqu'il est frappé par un impôt proportionnel de 10 %, un sacrifice bien plus grand qu'un autre dont le revenu est de 100.000 francs et qui paie pour la même raison 10.000 francs d'impôts. Sans doute, de nombreuses conditions particulières : le caractère des personnes, les conditions d'existence et la famille, font que l'évaluation de toute augmentation successive du revenu diffère selon les individus. Mais si cela prouve que les accroissements successifs du revenu produisent sur des personnes différentes des résultats différents, cela ne prouve guère que, d'une façon générale, il ne faille pas admettre que l'utilité finale du revenu diminue avec son accroissement. Or, seul l'impôt progressif qui ôte une plus grande quantité de richesse aux possesseurs des revenus les plus élevés, garantit un rapport égal entre la somme absorbée par l'impôt et le total de la richesse (1).

Il est donc évident que si l'on remonte aux principes économiques et généraux, la progressivité de l'impôt trouve un fondement solide : et il est également évident qu'elle a une base non moins solide dans le fait que les impôts personnels progressifs sont considérés de plus en plus comme un complément très utile et un excellent correctif des impôts indirects.

Il ne vaut pas la peine de tenir compte de certaines objections dont on a bien souvent abusé : surtout d'une objection de Thiers que l'on répète toujours (2). Thiers disait que si l'impôt est une

(1) Voir SAX : *op. cit.*, pages 32, ss. et *Die Progressivesteuer*, etc.

(2) THIERS : *De la propriété*, livre IV, chap. III. Thiers fut sans doute un homme politique éminent mais ses aptitudes en matière économique et financière étaient très modestes. De ses publications qui connurent une

prime d'assurance que chaque individu paie à l'État, et que la contribution de chaque citoyen doit être justement proportionnelle à la somme assurée ; ou bien que dans le cas d'un impôt, la contribution des citoyens doit être proportionnelle à la quantité et à l'entité des droits que l'État protège. Partant, celui qui jouit de la protection de 100 paie 1, qui l'a de 1.000 doit payer en proportion décimale et rien de plus. Nous avons vu comment cette théorie, qui place comme base pour les impôts le principe de l'assurance, ne possède en aucune façon de fondement scientifique ; mais en admettant même qu'il en ait un, l'argument de Thiers est fragile. Dans une société d'assurances, la prime n'est pas seulement en proportion de l'entité de la somme assurée, mais du degré de probabilité de pertes et de l'entité de la perte même. Ainsi les sociétés d'assurances, lorsqu'elles assurent un individu pour une somme élevée, s'assurent presque toujours elles-mêmes auprès d'autres sociétés, désireuses de répartir le risque. En outre, la prime annuelle est mesurée comme il a été dit, aux probabilités de perte. Un individu pauvre a en réalité peu à perdre de tout changement dans la société et l'on peut bien déclarer que peu lui importe qu'un gouvernement succède à un autre, qu'une domination en suive une autre, mais on ne peut pas dire la même chose des personnes riches dont les bénéfices, directs ou indirects, émanent pour une grande partie des services publics, et en général de toutes les dépenses publiques. L'exemple que donne Thiers est donc fort mal choisi en l'occurrence ; ce phénomène n'est pas rare et on peut le noter dans toute l'œuvre économique et financière du célèbre politicien.

120. Écartons l'objection qui veut qu'au delà d'une certaine limite (au delà de 13 degrés dans certains cas), l'impôt progressif absorbe tout le revenu. Ce n'est pas une objection sérieuse : de toutes façons la pratique l'a déjà fortement entamée. Les législations modernes sont rares, où le principe de la progressivité n'ait pas pénétré. En Angleterre, en Prusse, en Hollande, en Autriche, en Suisse, en Amérique et en Australie, la méthode de la progressivité est appliquée à de nombreux impôts. Il faut noter principalement les réformes tributaires dans certains États de l'Allemagne. Très importante aussi est la réforme accomplie en Autriche en 1896. Son but a été de préparer dans les impôts

grande célébrité, aucune n'a d'intérêt scientifique. Leur célébrité est due entièrement au nom de l'homme politique. Sur la propriété, sur le capital et sur l'impôt, il a soutenu des thèses réactionnaires et même banales dans une forme nullement scientifique.

directs le passage de l'impôt objectif sur le revenu à l'impôt subjectif sur la recette totale et de l'impôt multiple sur les différents revenus à l'impôt unique et général sur la recette publique.

S'il n'existe pas de système fiscal où la progression soit appliquée à tous les impôts, on peut dire qu'il n'y a pas aujourd'hui de pays civilisé d'Europe ou d'Amérique où la progression soit inconnue du système tributaire. L'Angleterre n'avait pas de véritable impôt progressif sur le revenu (*income-tax*), mais les réformes de Lloyd George modifièrent en 1910 le caractère de l'imposition ; cet impôt, qui était d'abord proportionnel pour les revenus supérieurs à 700 livres sterling est dégressif à partir de ce chiffre jusqu'à 160 sterling, qui marque la limite d'exonération. En Angleterre, l'impôt sur les successions est progressif. L'impôt sur le revenu était progressif en Prusse, dans le duché de Bade, en Bavière, dans le Wurtemberg, dans le Royaume de Saxe, dans les villes hanséatiques, etc... En Allemagne certains impôts locaux étaient également progressifs : l'Empire avait depuis 1906 un impôt progressif sur les successions (Bade l'avait déjà depuis 1899, Hambourg et Lubeck depuis 1903, Brême depuis 1904, Anhalt et Reuss depuis 1905) ; et depuis 1905, on commença aussi à appliquer un impôt progressif sur la plus-value des terrains (*Wertwachsteuer*) dans différentes villes (Cologne, Francfort-sur-le-Mein, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Hanau, Liegnitz, faubourgs de Leipzig et de Berlin, etc.). En Autriche, l'impôt sur le revenu était en partie progressif et l'impôt supplémentaire sur les plus grands traitements l'était également. En Suisse, l'impôt progressif sur le revenu seul, ou sur le revenu et sur le capital, se rencontre dans les 25 cantons : dans 9, l'impôt sur les successions est progressif, et des impôts progressifs d'une nature quelconque existent dans 21 cantons. En Belgique, la progressivité est réservée à certains impôts locaux. En Hollande également, ce sont les pouvoirs locaux (Amsterdam, Terneuzen, etc.), qui ont des impôts progressifs et l'impôt sur le capital et sur le revenu y est progressif depuis 1893. Au Danemark, il existe un impôt sur le revenu rattaché à un impôt complémentaire sur le patrimoine ; le premier est progressif et le second est proportionnel ; l'impôt sur le revenu offre une particularité intéressante à noter, en ce sens que le minimum d'exemption diffère selon la nature du district. A Copenhague, par exemple, le minimum d'exemption est de 800 couronnes en ville, de 700 dans les bourgs et de 400 à la campagne. En Suède comme en Norvège, il existe

un impôt progressif sur les revenus et sur les successions. En France, la *contribution mobilière* (loi du 15 juillet 1903), peut avoir un caractère progressif et l'impôt sur les successions est progressif. En Australie, l'impôt sur les successions est progressif (Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Australie du Sud, Queensland, Australie occidentale, Tasmanie, Nouvelle-Zélande) ; Victoria possède un impôt foncier progressif sur les propriétés dont la valeur dépasse 2.500 sterling ; la Nouvelle-Zélande a un impôt progressif foncier au-dessus de la valeur de 500 sterling ; la Nouvelle Galles du Sud, l'Australie du Sud et la Tasmanie ont des impôts progressifs fonciers sur les terrains en friche ; il y a un impôt progressif sur le revenu à Victoria, dans le Queensland, en Australie du Sud, en Tasmanie (où il est gradué sur le prix du loyer des habitations) et en Nouvelle-Zélande. Les États-Unis d'Amérique ne présentent que des exemples insignifiants d'impôt progressif sur le revenu. Dans la Caroline du Nord et dans la Caroline du Sud, les projets d'un impôt général fédéral sur le revenu se sont arrêtés jusqu'à présent devant l'inconstitutionnalité déclarée d'un impôt sur des revenus déjà taxés par ailleurs. Il existe un certain caractère progressif ou dégressif dans les impôts sur les Sociétés commerciales (*corporation taxes*) des différents États (dans la plupart des États du Sud et dans les États de Wisconsin, Michigan, Vermont et Maryland) ; dans treize États, l'impôt sur les successions est progressif, avec une progression que l'on applique dans cinq États à toutes les classes d'héritiers (Californie, Idaho, Massachusetts, Minnesota, Wisconsin), dans six, aux parents les moins proches et aux étrangers (Colorado, Illinois, Nebraska, Caroline du Nord, Oregon, Dakota du Sud) et dans deux États aux héritiers en ligne collatérale (Texas et Washington). Au Canada, deux provinces ont, depuis 1892, un impôt progressif sur les successions (Ontario et Nouvelle-Écosse), un troisième (l'Île du Prince Édouard) l'a depuis 1894 ; et plus récemment il a été introduit en Nouvelle-Brunswick, à Manitoba, à Québec et en Colombie britannique. En 1904, un impôt progressif sur le revenu a été établi dans la colonie du Cap de Bonne-Espérance ; une *income-tax* progressive existe aussi, depuis 1904 dans la colonie anglaise de Saint-Vincent (petites Antilles, groupe des Îles sur Vent), alors que dans les Îles sous Vent (appartenant elles aussi aux petites Antilles), il y a quelque graduation dans les impôts sur les revenus. Depuis 1901 on a au Mexique un impôt progressif sur les revenus. Au Japon, les impôts sur les successions et l'impôt sur les revenus sont progressifs. « De toutes ces données, note Seligman, il résulte claire-

ment que la tendance aux impôts progressifs se développe presque partout ; mais il faut noter aussi que les applications essentielles du principe progressif au cours des dernières années se sont faites dans les impôts sur les successions, impôts perçus une fois de temps en temps, alors que pour ce qui est des impôts sur le revenu et sur le capital, perçus chaque année, la graduation a plutôt pris la forme de la dégression que celle de la progression » (1).

121. Comment la progressivité peut-elle être appliquée ? Avec quelles restrictions ? D'après quels critères ?

Là où la progressivité a été appliquée, on a suivi pour l'établir des critères très variables : il est des impôts progressifs et dégressifs, des systèmes progressifs avec exemption générale du minimum nécessaire à l'existence, avec des taxes variables pour chaque catégorie, avec un élément imposable variable, etc.

Pour plus de simplicité, il est possible de grouper de la façon suivante les différentes formes d'application de la progressivité :

a) Progressivité au moyen de l'*exonération générale du minimum d'existence*. Dans ce cas, le contribuable a le droit de déduire de son revenu net, quel qu'il soit, une somme déterminée de 500, 600, 700 francs représentant un minimum nécessaire à son existence. Dans certains cantons suisses, l'exonération se borne aux personnes ayant un revenu inférieur à une somme établie (2). C'est surtout en appliquant la première méthode que l'on vient à obtenir une forme très mince de production. Supposons quatre revenus : A) de 1.001 francs ; B) de 10.000 francs ; C) de 100.000 francs ; D) de 1.000.000 de francs. Supposons maintenant que chaque contribuable ait le droit de faire exempter de l'impôt 1.000 francs de son revenu ; l'impôt frappera alors avec une très légère progressivité les quatre revenus que nous avons indiqués. C'est une progressivité très atténuée et dont on ne peut même pas dire qu'elle soit une véritable progression (3). De nombreux écrivains croient que cette forme de progressivité qui se trouve en partie dans l'*income-tax* anglais et dans d'autres impôts, est en état de concilier la proportion et la progression et ils ne se refusent pas à l'accepter. De Foville calculait qu'en exemptant, comme minimum d'existence pour chaque individu 250 francs, et en admettant qu'une famille de six personnes puisse être exemptée jusqu'à 1.500 francs, un

(1) Voir sur tout cela : SELIGMAN : *L'impôt progressif*, pages 58-131.

(2) DE CÉREVILLE : *Les impôts en Suisse*, pages 314, ss.

(3) Ceci est rendu plus évident par un exemple :

impôt proportionnel de 10 % ne frappe personne ; à 1.750 francs, il frappe dans une proportion de 1,42, à 2.000 de 2,5, à 3.000 de 5, à 4.000 de 6,27, à 5.000 de 7, à 6.000 de 7,50, etc. (1). Ainsi peut-il y avoir une progressivité que l'on obtient par la suppression d'une *quantité fixe* et par la suppression moyenne d'une *quantité variable*.

b) *Progressivité par degrés*, ou comme on dit communément, par échelons. On divise les différents revenus du patrimoine en classes ; à chaque classe, l'on assigne une cote différente, qui augmente à mesure qu'augmente le revenu. Dans chaque classe, la cote reste la même : par exemple de 3.000 à 4.000, de 4.000 à 5.000, de 5.000 à 6.000, il y a trois taux différents d'impôts mais qui restent égaux pour chaque classe. L'*estate duty* anglais qui frappe les héritages, est organisé de cette façon (2) ; il en est de même pour la Finlande. L'impôt sur le revenu est, dans le canton de Vaud l'impôt mobilier, etc., cette forme semble la plus favorable appliquée à la transmission des richesses à titre gratuit.

c) *Progressivité par classes*. Les revenus ne sont plus divisés en degrés, en groupements grossiers, mais en de très nombreuses catégories : elles commencent par un minimum d'exonération et vont jusqu'à un revenu généralement fort élevé. Dans chaque catégorie, il y a une cote fixe d'impôt. Les revenus d'une même catégorie paient même impôt ; c'est ainsi qu'est organisé l'impôt sur le revenu en Prusse (*Einkommensteuer*) dont les catégories sont très nombreuses et petites.

d) *Supplément progressif ajouté à côté de l'impôt*. Dans ce

	Somme déclarée	Déduc- tion	Somme imposée	Taux propor- tionnel	Impôt payé	Rapport entre la somme dé- clarée et l'impôt payé
A	1.001	1.000	1	10 %	0.10	0.01 %
B	10.000	1.000	9.000	10 %	900	9 %
C	100.000	1.000	99.000	10 %	9.900	9.9 %
D	1.000.000	1.000	999.000	10 %	99.900	9.99 %

(1) DE FOVILLE : *La Justice dans l'impôt*, dans R. P. P., avril 1902.

(2) L'*estate duty*, d'après la loi de finances du 29 avril 1910 proposée par Lloyd George, frappait à raison de 1 % de 100 à 500 livres sterling ; de 2 % de 500 à 1.000 ; de 3 % de 1.000 à 5.000 ; de 4 % de 5.000 à 10.000 ; de 5 % de 10 à 20.000 ; de 6 % de 20 à 40.000 ; de 7 % de 40 à 70.000 ; de 8 % de 70 à 100.000 ; de 9 % de 100 à 150.000 ; de 10 % de 150 à 200.000 ; de 11 % de 200.000 à 400.000, etc., et de 15 % au-dessus d'un million.

système, le supplément progressif ne dépend pas, comme dans les systèmes précédents, directement du revenu ou du capital imposable, mais de la somme des impôts dus par le contribuable pour le capital ou le revenu, augmentée d'un tant pour cent : par exemple, au delà d'un certain chiffre non soumis à l'augmentation, il y a un supplément de 5 à 20 %. Certains cantons de la Suisse (Soleure, Schaffouse et Argovie), emploient la méthode qui fait dépendre le montant du supplément progressif non pas du capital ou du revenu imposé, mais de la somme des impôts, calculée proportionnellement à un taux fixé par la loi, sur le capital et sur le revenu. C'est une méthode fort compliquée et dont les résultats sont minimes.

Il existe de nombreuses formes dérivées adoptées quotidiennement sans qu'elles donnent lieu au moindre de ces inconvénients que l'on craignait en les exagérant.

En résumé, la méthode progressive s'applique le mieux aux impôts généraux sur le revenu et aux impôts sur les transferts de la richesse à titre gratuit (successions, donations, etc.).

NOTE. En Autriche, la loi concernant le revenu, mise en vigueur le 25 octobre 1896, avait comme formule progressive jusqu'à 29.000 florins de revenus, l'équation suivante :

$$P = 4 - \left(\frac{135}{m + 35} + \frac{4,8583}{m^2} \right)$$

dont P indique le pourcentage de l'impôt et m la moyenne des revenus de chaque degré.

Pour les revenus atteignant 1.000.000 de florins, la formule était :

$$P = m - \frac{400}{m}$$

et à partir de 100.000 florins et au-dessous, la formule était :

$$P = 5 - \frac{475}{m}$$

De nombreux écrivains ont proposé des formules propres à ôter toute espèce d'arbitraire à la progressivité : ou pour mieux dire propres à supprimer le danger. Certaines de ces formules sont véritablement ingénieuses.

A titre d'exemple, on rapporte la formule de Vauthier (il y en a tant qu'on ne peut parler que d'un seul exemple ; voir VAUTHIER : *De l'impôt progressif*, Paris, 1861, ainsi que son article dans la R. d. E. P., mars 1893). Il est bien facile, dit cet écrivain, de constituer une infinité de séries numériques continues, plus complexes mais aussi plus nettement déterminées que celles qui régissent les impôts progressifs usuels ; et grâce à l'emploi d'une de ces séries bien choisie, il est facile d'échapper à ce qui semble

le plus grand danger de la progressivité : l'absorption du revenu et du capital.

Vauthier cherche une formule qui permette de frapper non pas la totalité des valeurs envisagées par l'impôt mais seulement ce qui dans ces valeurs, dépasse un *quantum* déterminé et soustrait à tout prélèvement. On appelle :

x l'expression générale de la valeur envisagée par l'impôt ;

a la quantité exemptée de l'impôt ;

i le montant de l'impôt prélevé ;

m le taux fixe du prélèvement sur la partie de la valeur imposée excédant le minimum exempté ;

y le taux du prélèvement rapporté à la valeur totale imposée.

Le prélèvement i sur la partie $x - a$ de la valeur imposée a donc pour expression :

$$i = m (x - a)$$

d'où on a : $yx - i$.

$$yx = m (x - a)$$

et on a en outre :

$$y = m \frac{m a}{x}$$

Ce qu'il y a de caractéristique dans cette formule, c'est que i s'accroît proportionnellement à $(x - a)$ et que le taux y est variable, mais il n'est jamais possible de dépasser la limite m fixée précédemment.

Un grand nombre d'autres formules ont été proposées dont certaines sont fort ingénieuses et atteignent parfaitement leur but qui est d'enlever à la progressivité les dangers si souvent constatés de l'absorption du revenu. On peut consulter là-dessus : MARSILI LIBELLI : *Per l'imposta progressiva*, Firenze, 1903.

Un certain nombre des parlementaires italiens les plus respectables, ont en maintes occasions témoigné de leur sympathie pour la méthode de progressivité.

Quintino Sella, un des ministres conservateurs les plus intelligents qu'ait eu l'Italie, s'exprimait ainsi à la Chambre italienne des députés, le 18 novembre 1862 déjà : « Les revenus dont chacun dispose sont le moyen de satisfaire aux nécessités et aux plaisirs de l'existence. Et si l'intensité des besoins humains était unique et constante, les unités numériques du revenu, correspondant à autant de besoins égaux, seraient des unités substantiellement égales entre elles, comme elles le sont numériquement. Cependant, comme au contraire ils correspondent à des besoins, non seulement divers mais gradués en énergie et dans leurs effets, partant de l'élément le plus simple et l'élevant jusqu'aux caprices les plus déréglés, chaque unité ne diffère pas seulement des autres, mais chacune d'elles a une importance plus faible à mesure que, dans un revenu plus considérable, elle occupe une place plus élevée.

« A mesure que l'on va de l'homme le plus riche au plus misérable, et qu'on trouve des revenus dont les unités extrêmes sur lesquelles tombe l'action du fisc représentant des satisfactions de plus en plus sérieuses, le renoncement à ces choses coûte des sacrifices toujours croissants, augmentant avec la rapidité qui vous fait passer de la simple gêne à la mort. Nous voulons que l'impôt soit proportionnel aux revenus, mais pour qu'il

le soit effectivement, *la simple proportion numérique ne saurait suffire.* Une taxe de 10 % semblera parfaitement équitable, parce qu'elle demande un franc à qui en a dix, et 10 centimes à qui possède un franc, mais si le franc unique du pauvre est destiné à le sauver de la faim, le dixième franc du riche lui permet d'entrer au théâtre. Ce qui s'appelle un franc dans les deux cas n'a pas une importance égale, et la contribution d'une même partie aliquote correspond à des sacrifices radicalement différents ».

CHAPITRE IX

EXONÉRATIONS ET LIMITATIONS DANS LES SYSTÈMES TRIBUTAIRES MODERNES

122. Faut-il admettre des exonérations d'impôts ? Jadis on en exemptait le plus souvent les riches et les puissants. L'Archevêque de Sens répondait à Richelieu : « L'usage ancien était que le peuple contribuât par ses biens, la noblesse par son sang et le clergé par ses prières ». Assurément, cette dernière forme de contribution était la plus commode et aussi la moins coûteuse. Aussi, après la chute de l'ancien régime, la réaction qui survint fut-elle nécessaire : aucune exemption, même pas celle des plus pauvres. Qui veut participer au gouvernement doit payer les impôts : il n'est pas de démocratie sans obligations. Les vieux révolutionnaires auraient cru faire injure à la démocratie en exonérant les plus pauvres ; ils réagissaient ainsi en quelque sorte contre les vieux systèmes d'exemption (1).

Mais la question est actuellement très différente et doit être mise en de tout autres termes. Tous les citoyens paient des impôts puisque les tributs indirects frappent tout le monde et que les plus pauvres mêmes ne réussissent pas à s'en dispenser. Mais qui n'a pas de revenu fondé doit-il aussi payer pour les plus petits revenus de son travail ? Et qui a des revenus fondés dont il tire très peu, comme celui qui possède un hectare de terre ou une petite maison, doit-il payer également l'impôt foncier et l'impôt mobilier ? Les théoriciens allemands parlent souvent d'un *Existenz-minimum*, d'un revenu minimum nécessaire à

(1) Dans son fameux discours prononcé à la Convention le 17 juin 1793, Robespierre, l'homme à la pauvre pensée, comme dit Jaurès, mais aussi législateur admirable, protestait contre des exemptions qui démocratisaient le peuple en créant l'aristocratie des riches. « N'ôtez pas aux citoyens ce qui est le plus nécessaire ; bien loin d'inscrire dans la Constitution une distinction odieuse, il faut au contraire y consacrer l'honorable obligation pour tous les citoyens de payer les contributions ». Cette réaction était nécessaire.

l'existence, et qui doit être exonéré d'impôts. Il est évident qu'il n'existe pas de minimum d'existence absolu et partout égal. Le problème est donc bien varié. Il s'agit d'exonérer les revenus les plus petits : a) soit pour des raisons de convenance pratique, lorsqu'on croit que l'impôt serait tourné par la plupart des petits contribuables et que son résultat ne serait guère productif ; b) soit par un critère de justice, car il ne faut pas que les plus petits contribuables, auxquels il n'est donné que de vivre d'une vie inférieure, doivent tant soit peu réduire encore leur niveau ; c) soit pour des raisons de compensation. Ce sont en effet les plus petits contribuables qui sont le plus durement frappés par les impôts indirects sur les consommations. Or, il est logique et il est juste qu'ils soient exonérés lorsque cela est possible.

L'exonération des revenus minimum est généralement admise aujourd'hui, tant par les pays pratiquant la méthode progressive que par ceux qui pratiquent la méthode proportionnelle.

L'exemption du minimum d'existence des impôts trouve ordinairement de son côté même ceux qui estiment la progressivité comme fort dangereuse. Ce sont, en dehors de raisons économiques, des raisons politiques qui mettent d'accord là-dessus la plupart des auteurs. Cet accord est d'autant plus inévitable qu'en reconnaissant qu'actuellement tous les impôts indirects frappent bien davantage les classes inférieures que les classes riches, on veut, par l'exemption des plus petits revenus, compenser les plus fortes inégalités. C'est ainsi que les plus grands adversaires de la progressivité comme Mill, n'ont pas hésité à admettre qu'il est possible et qu'il est nécessaire d'exempter des impôts directs les revenus les plus petits.

Il est évident que dans toute société organisée sur des bases démocratiques, il est nécessaire de développer, le plus possible les conditions d'existence des classes populaires, de les éduquer et de les améliorer (1).

(1) Dans une monarchie absolue et centralisatrice, il suffisait parfois d'élever avec soins le prince héritier (le dauphin comme on l'appelait en France) pour bien augurer de l'avenir. Mais actuellement, avec le suffrage universel ou presque, le dauphin, c'est la masse entière de la nation ; il n'est pas possible, sans dommage, d'en négliger ni l'éducation intellectuelle, ni l'amélioration des conditions d'existence. Les salaires bas qui correspondent à des ouvriers mal payés et mal nourris, sont une cause de déchéance, car ils agissent sur le développement de la production et de la consommation de la façon la plus désastreuse. Nous ne croyons pas qu'il existe un minimum absolu d'existence toujours identique : un *Exis-*

Sans doute un même revenu, mettons 5.000 francs, peut exprimer des situations très différentes ; on peut avoir une famille nombreuse ou n'en pas avoir ; vivre en ville ou vivre à la campagne ; être vieux et malade ; réclamer des soins, ou bien être jeune et bien portant. Des revenus égaux ne correspondent pas à des situations égales et l'impôt ne sera jamais tout à fait juste, même si l'on tient compte des conditions de famille des contribuables. C'est seulement par des approximations relatives qu'il peut instituer des critères propres à éviter les injustices les plus criantes.

De nombreux écrivains désirent que non seulement les plus petits revenus du travail, mais encore la cote immobilière la plus réduite soient dispensés des impôts directs. D'autres désirent que la petite propriété soit répandue, et, au moyen de l'*homestead* ou par d'autres mesures analogues, ils s'efforcent de la rendre inséquestrable : il serait donc étrange que l'impôt opérât en sens contraire. L'exonération des cotes minimales répond moins à un besoin de justice abstraite qu'à un besoin de convenance pratique.

Nous croyons pourtant que cette matière donne souvent lieu à d'importantes exagérations. La distribution du revenu, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, se présente de façon que les plus grands revenus forment une petite partie du revenu total et progressif. Les exemptions trop élevées ont pour conséquence de rendre les impôts directs fort peu productifs.

Pourquoi l'Angleterre a-t-elle un minimum d'exonération élevé ? Les raisons en sont d'un double ordre. Avant tout, parce que chez les Anglais, la concentration de la richesse est plus grande que dans les pays européens, ou au moins que dans un grand nombre de ces pays : c'est pourquoi, surtout pour les revenus du travail, le manque d'exemption se heurterait à de fortes antipathies et ensuite parce que les impôts indirects sont largement productifs ou correctifs.

Là où, comme en Saxe, il y a des impôts sur le revenu, nous voyons toujours que les revenus les plus grands sont rares et que la plus grande partie du revenu national provient des revenus les plus petits. En Saxe, trois cinquièmes du revenu national tout

tenzminimum, comme disent les Allemands, est absurde, car s'il est possible de le réduire, ce n'est plus un minimum. Mais il existe un revenu variable à mesure que changent les différentes formes de distribution et surtout avec les progrès de la production, et l'on peut considérer comme avantageux de le dispenser des impôts directs.

entier proviennent de personnes possédant moins de 8.300 marks (1).

Exempter les revenus inférieurs à 8.300 marks signifierait donc exempter trois cinquièmes du revenu national : les deux autres cinquièmes seraient-ils en état d'assurer des revenus élevés ?

(1) Une histoire détaillée de toutes les discussions relatives à l'exemption des plus petits revenus se trouve dans H. SCHMIDT : *Die Steuerfreiheit des Existenzminimum*, Leipzig, 1877 ; voir en outre : MILL : *Principles*, livre V, chap. II, paragr. III ; NORTHARDT dans la *Zeit.*, 1897, pages 113-131 ; DENIS : *L'impôt*, pages 99, ss. ; DE CÉRENVILLE : *loc. cit.*, pages 86, ss., etc.

L'*income-tax* anglais exempte de l'impôt les revenus ne dépassant pas 160 livres sterling. Dans son exposé financier désormais historique (29 avril 1909), le Chancelier de l'Échiquier, Lloyd George, disait : « Le chiffre qu'une expérience de 70 ans a consacré comme étant celui qui sépare le nécessaire de l'aisance, est de 160 livres sterling par an. Chaque capital qui, placé en valeurs sûres, produit un revenu supérieur à ce chiffre, doit être classé dans une catégorie différente de celle où sera inscrit le capital fournissant une somme inférieure. Un peuple instruit, bien nourri, bien habillé, bien logé, permet le développement d'une nombreuse classe aisée. Si les classes riches se refusaient de contribuer aux dépenses destinées à garantir la sûreté qui est une des principales conditions de leur existence, ou d'arracher à la misère et aux privations les personnes âgées qui, par leur application et par leur travail ont créé la richesse et l'ont rendue productive, on pourrait dire, non seulement que ces classes sont d'un esprit mesquin, mais encore qu'elles ont une courte vue ». Le but social de l'exonération ne pourrait pas ressortir mieux que de ces paroles. L'*income tax* ne s'arrête pas à l'exemption de revenus inférieurs à 160 sterling, puisqu'il accorde des déductions (*abatements*) pour les revenus entre 160 et 700 livres sterling de rente ; par la loi du budget de 1907 qui a établi la discrimination des revenus, discrimination qui n'était pas pratiquée auparavant, les revenus gagnés (*earned*) jusqu'à 2.000 livres sterling ne sont frappés qu'à raison de 3,75 %, au lieu de 5 %, mesure par laquelle sont frappés les revenus non gagnés (*unearned*) ; et par la réforme de Lloyd George, enfin, il est accordé un *abatement* spécial à raison de 10 livres sterling de revenu à déduire pour chaque enfant de moins de 16 ans, si le revenu du père de famille ne dépasse pas 300 livres sterling. En effet, pour un revenu entre 160 et 400 livres sterling, on déduit 160 livres sterling de la somme imposable ; par conséquent, le contribuable paiera sur un revenu de 240 livres ; pour les revenus allant de 400 et 500 livres sterling, on déduit de la somme imposable 150 livres sterling, par conséquent le contribuable paiera sur un revenu de 350 livres ; pour les revenus allant de 500 et 600 livres sterling, on déduit de la somme imposable 125 livres sterling, par conséquent le contribuable paiera d'après un revenu de 475 livres ; pour les revenus allant de 600 et 700 livres sterling, on déduit de la matière imposable 70 livres sterling, par conséquent le contribuable paiera d'après un revenu de 650 livres sterling.

En Prusse, l'*Einkommen-Steuer* exonérait les revenus jusqu'à 900 marks et frappait d'un impôt de 6 marks les revenus allant de 900 à 1.050 marks ;

123. La famille est encore et sera toujours l'institution sociale dont le fondement est le plus important dans les lois naturelles : le développement de l'esprit de famille correspond toujours à un plus grand sens d'élévation morale. Il est certain que la

l'impôt sur le patrimoine (*Ergänzungssteuer*) exonérait les personnes ayant un patrimoine inférieur à 6.000 marks, celles dont le revenu imposable ne dépassait pas 900 marks quand leur patrimoine n'excédait pas 20.000 marks, ainsi que les femmes ayant à leur charge des mineurs et des orphelins lorsque leur patrimoine ne dépassait pas 20.000 marks, et que le revenu ne dépassait pas 1.200 marks, et l'impôt local industriel (*Gewerbesteuer*) exonérait les entreprises n'ayant pas un produit annuel de 1.500 marks, ni un capital total de 3.000 marks. Dans le Grand-Duché de Bade, la *Steueranschläge* (estimation des valeurs imposables) de 1906 ne considérait pas les revenus inférieurs à 1.000 marks. En Saxe, les revenus jusqu'à 400 marks n'étaient pas frappés. Dans le Duché de Brunswick, on exonérait les revenus jusqu'à 900 marks et dans le Grand-Duché de Hesse, ceux jusqu'à 500 marks.

En Autriche, l'impôt personnel sur le revenu (*personale Einkommen-Steuer*) ne considérait pas le revenu individuel, mais celui de la famille et exemptait les revenus jusqu'à 600 florins *gulden*, et accordait des exonérations de famille.

En Suisse, dans les divers cantons, les impôts sur le capital exemptent : 200 francs de capital à Saint-Gall, 600 à Obwald, 800 à Appenzell-Extérieur, 1.000 francs dans les cantons de Zoug, des Grisons, de Lucerne et de Bâle-Campagne, 1.500 à Neuchâtel, 2.000 à Uri, 3.000 à Genève (de capital mobilier seulement), à Glaris et à Soleure, 5.000 à Bâle-Ville. En Suisse, les impôts sur les revenus des divers Cantons exemptent : 100 francs de revenus en Thurgovie, 200 dans les Grisons, 300 en Argovie, 500 à Bâle-Campagne, à Obwald et à Zurich, 600 à Berne, à Neuchâtel et à Zoug, 700 à Uri, dans le canton de Vaud et à Soleure, 800 à Saint-Gall et Appenzell-Rhodes-Extérieures. Il faut pourtant faire une distinction : dans certains cantons (Argovie, Zurich, Berne, Neuchâtel, Zoug, Uri, Vaud et Soleure), l'exonération du minimum d'existence est générale pour tous les contribuables ; on ôte donc la somme exemptée du total imposable, quel que soit son montant ; dans d'autres par contre (Thurgovie, Grisons, Bâle-Campagne, Obwald, Saint-Gall, Appenzell-Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville), l'exonération n'est accordée qu'à ceux dont le revenu est inférieur à la somme fixée comme minimum d'existence par la loi d'impôt, et les autres contribuables paient l'impôt sur le revenu intégral ; à Bâle-Ville, à Bâle-Campagne et à Soleure, l'exonération s'étend au revenu global du contribuable, quelle qu'en soit la nature, soit qu'il provienne d'un capital, soit qu'il provienne du travail. A Schaffouse, il n'y a pas de déduction d'un minimum fixe, mais chaque contribuable a le droit de réduire de l'impôt calculé sur son patrimoine et sur son revenu, la somme fixe de 4 francs ; dans le canton des Grisons, 200 francs de revenu sont exemptés en tous cas, mais l'exonération arrive à 800 francs lorsque le contribuable n'a aucun patrimoine, à 700 quand il possède un capital inférieur à 3.000 francs et à 600 quand il en a un entre 3.000 et 6.000.

En Hollande, l'impôt sur le capital établi sur la proposition de Pierson par la loi du 27 septembre 1892, exempte un minimum d'existence qui

famille, sous sa forme ancienne de base et de centre de la production, avec ses clients, avec ses liens puissants, même avec les parents les plus éloignés, liens plus offensifs et défensifs, a presque partout disparu dans les pays civilisés, car elle n'avait plus de raison d'exister avec l'accroissement de la sécurité. Mais la famille, telle qu'elle est établie depuis le début des temps historiques est loin de s'affaiblir. Les pays où les liens de famille s'affaiblissent sont tôt ou tard condamnés à la déchéance : les

se monte à 27.300 francs de capital (florins *gulden* 13.000) ; il frappe les capitaux entre 27.300 et 29.400 francs (13.000 et 14.000 florins) d'un impôt de 4,20 (2 florins), et les capitaux entre 29.400 et 31.500 francs (14.000 et 15.000 florins) d'un impôt de 8 fr. 40 (4 florins) ; ensuite, pour les capitaux supérieurs à 31.500 francs (15.000 florins) il y a une exonération de 21.000 francs (10.000 florins). En Hollande également, l'impôt sur les revenus non fondés du 2 octobre 1893, redevable à Pierson, exempte les revenus du travail jusqu'à 1.365 francs (650 florins) et exempte les revenus déjà frappés par l'impôt sur le capital jusqu'à 525 francs (250 florins).

Le Danemark offre un exemple de graduation des minima imposables selon la nature du lieu où vit le contribuable ; cet exemple mériterait d'être imité. Il y a là depuis 1903 un impôt sur le capital qui s'accompagne d'un impôt complémentaire sur le capital. Le premier exempte à Copenhague les revenus jusqu'à 1.120 francs (800 kroner danoises) ; dans les bourgs jusqu'à 980 francs (700 kroner) et dans les districts ruraux jusqu'à 510 francs (400 kroner seulement) : en s'inspirant de l'idée fort logique que le minimum d'existence doit être considéré de différentes façons selon que les résidences sont plus ou moins coûteuses.

La Norvège exonère des impôts les revenus jusqu'à 1.390 francs (1.000 kroner norvégiennes) ; elle frappe entre 1.390 et 5.560 francs (1.000 à 4.000 kroner norvégiennes) une partie seulement du revenu, variable selon le nombre des personnes à la charge du contribuable et, au-dessus de 5.560 francs (4.000 kroner), elle accorde des réductions variant entre 834 francs (600 kroner) et 2.502 francs (1.800 kroner), toujours d'après le nombre de personnes à la charge de l'imposé. La Suède exonère de l'impôt sur le revenu les revenus inférieurs à 1.390 francs (1.000 kroner suédoises), et frappe d'après une échelle progressive une partie seulement du revenu pour les revenus allant de 1.390 à 5.560 francs (1.000 à 4.000 kroner).

En France, la contribution immobilière exonère entièrement les pères de famille nombreuse et les indigents. La ville de Paris est autorisée à exonérer de l'impôt ceux qui paient un loyer inférieur à 500 francs et à déduire des rôles de la valeur locative une somme uniforme pour tous les contribuables, somme qui ne pourra pas dépasser 375 francs ; par la loi du 13 juillet 1903, art. IV, cette faculté d'exonérer un *minimum de loyer* a été étendue à toutes les communes chef-lieux de département, et à celles dont la population agglomérée dépasse 5.000 habitants (les 35 % de la population totale bénéficient de cette concession) ; et enfin, par la loi du 20 juillet 1904, article XX, les mêmes pouvoirs locaux ont la faculté d'augmenter le *minimum de loyer* à exonérer d'un dixième pour chaque personne à la charge du contribuable, sans que la déduction totale

pays où les célibataires sont en plus grand nombre, où les mariages se font très tard, où l'esprit de famille est faible, n'ont aucune chance de vaincre dans les grandes luttes des peuples modernes.

Or, le régime tributaire n'est pas en état de modifier profon-

puisse dépasser le double du *minimum de loyer* (qui est de 375 francs) ; il est donc possible d'exempter jusqu'à 750 francs du loyer total.

L'impôt italien sur la richesse mobilière distingue les revenus d'après les catégories, selon qu'ils proviennent du capital pur (catégories A' et A'') des capitaux mixtes de travail (industries et commerces, catégorie B) ou du travail seul (catégories C et D). Pour les revenus provenant du capital pur (catégories A' et A'') aucune exonération n'est admise ; pour les revenus des catégories B, C et D (revenus du capital uni au travail, ou du travail seulement), il existe des exemptions et des réductions que l'on distingue de la façon suivante : Les revenus du capital uni au travail (catégorie D, revenus industriels et commerciaux) sont entièrement exemptés d'impôts au-dessous de 533,33 lires de revenus ; les revenus entre 533,34 et 1.066,67 lires bénéficient d'une réduction de la somme imposable, réduction qui est de 166,66 lires pour des revenus entre 533,34 et 666,66 lires (sont donc imposables de 266,67 à 333,33) ; de 133,33 lires pour les revenus allant de 666,67 à 800 lires (sont donc imposables les sommes de 333,33 à 400 lires) ; de 100 lires pour les revenus effectifs allant de 800 à 933,33 lires (sont donc imposables les sommes de 400 à 466,67 lires) ; de 66,66 lires pour des revenus effectifs allant de 933,33 à 1.066,66 lires (sont donc imposables les sommes de 466,67 à 533,33 lires). Les revenus effectifs provenant du travail seul de la catégorie C (revenus temporaires, viagers, dépendant du seul travail) sont totalement exemptés d'impôts au-dessous de 640 lires et bénéficient de réductions de la somme imposable allant de 640 à 1.280 lires de revenus effectifs, réductions qui sont : de 144 lires pour les revenus de 800 à 960 (imposables sont donc les sommes de 360 à 442 lires) ; de 108 lires pour les revenus allant de 960 à 1.120 lires (imposables sont donc les sommes entre 442 et 504 lires) ; de 72 lires pour les revenus effectifs allant de 1.120 à 1.280 lires (imposables sont donc les sommes entre 504 et 576 lires). Les revenus de la catégorie D sont exonérés au-dessous de 800 lires de revenus effectifs (l'exemption concerne les salariés payés par l'État, par les provinces et les communes, ainsi qu'aux cheminots) et bénéficient de réductions de la somme imposable allant de 800 à 1.000 lires (sont donc imposables les sommes allant de 300 à 383 lires pour une réduction de 73 lires). Comme on peut le voir, les minimums d'exemption établis par l'impôt sur la richesse mobilière italienne sont parmi les plus bas d'Europe ; 533,33 lires pour les industries et le commerce, 640 pour les revenus temporaires ou viagers provenant uniquement du travail et 800 pour les fonctionnaires et les retraités sont très peu de chose, surtout dans un pays où la moyenne des revenus individuels est aussi peu élevée qu'en Italie ; mais là réside peut-être la raison fiscale de ce phénomène.

Hors d'Europe également, l'exemption des minimums de revenus est généralement en vigueur dans les pays démocratiques. Ainsi, en Australie, à Victoria, les revenus professionnels sont exonérés jusqu'à 5.044 francs (200 livres sterling) et les revenus du capital pur jusqu'à 3.939 fr. 54

dément les rapports existants : il ne faut pas non plus imposer la morale là où elle n'existe pas. Il n'est pas dit que le fait de créer un impôt sur les célibataires comme on voudrait le faire en France amène les gens à se marier. Beaucoup préféreront ne pas se marier et payer l'impôt, mais il est hors de doute que le régime fiscal soit obligé de tenir compte de la situation des contribuables et qu'il n'opère pas dans un sens défavorable. Or, il serait néfaste et immoral que, en présence de deux revenus égaux, l'impôt fût le même pour un célibataire que pour une famille de dix enfants.

Il est deux espèces d'impôts où il est possible de mieux tenir compte de ce principe de famille : l'impôt de succession et l'impôt général sur le patrimoine ou sur le revenu. Ce dernier surtout se prête mieux que tout autre impôt à ce que l'on y tienne compte de la situation des chefs de famille. Les preuves de la prédominance de ce principe dans la législation de certains États modernes sont nombreuses : nous allons en donner quelques exemples dans la note qui va suivre.

Il est certain que ce sont seulement les impôts directs personnels et généraux qui permettent de tenir compte de la situation de famille des contribuables : dans les autres, il est bien difficile que le législateur puisse s'en soucier.

Pour des raisons d'autre nature, certains impôts sur le revenu exonèrent les revenus des veuves et des orphelins et des personnes incapables de gagner leur vie, pour des chiffres supérieurs aux exonérations ordinairement accordées aux plus petits revenus.

124. Les impôts réels, comme ceux qui frappent des capitaux ou des revenus indépendamment de la personne qui les possède, ne tiennent aucun compte de la condition de ceux qui les pos-

(137 livres sterling) ; ces derniers bénéficient, pour des sommes allant de 3.939 fr. 54 à 12.610 francs (137 à 500 livres sterling), d'une réduction de 2.522 francs (100 livres sterling) de la somme imposable ; dans le Queensland, sont exemptés d'impôts, les revenus jusqu'à 2.522 francs (100 livres sterling) et au-dessus de ce chiffre, s'il s'agit de revenus provenant du travail, ils sont frappés de 3.152 fr. 50 (125 livres sterling) avec un fixe de 10 shelling (12 fr. 61) ; s'il s'agit de revenus du capital, ils sont frappés jusqu'à 3.026 fr. 40 (120 livres sterling) avec un fixe de 25 fr. 22 (1 livre sterling). Dans l'Australie du Sud, l'impôt sur le revenu exonère les revenus jusqu'à 3.783 francs (150 livres sterling) lorsque le revenu total du contribuable est inférieur à la somme de 10.088 francs (400 livres sterling), et en Tasmanie, l'impôt sur les revenus du capital exonère ceux qui sont inférieurs à la somme de 2.522 francs (100 livres sterling). En Nouvelle-Zélande, sont exemptés d'impôts les revenus jusqu'à 7.566 francs (300 livres sterling).

Le Japon exempte des impôts les revenus jusqu'à 260 francs (100 yens).

sèdent ou qui les perçoivent. Le propriétaire d'une terre, d'une valeur de 200.000 francs, sur laquelle pèse une dette hypothécaire de 100.000 francs ne possède en réalité que la moitié de son fonds. Pourtant, il paie l'impôt sur le fond tout entier,

Avant 1907, le critère de la famille n'avait pas d'influence sur la législation financière anglaise. Il y fait une timide apparition avec la loi du budget de cette année pour une facilité accordée aux revenus des époux dont le revenu total ne dépassait pas 12.610 francs (300 livres sterling), et dans le sens suivant : en vertu du *finance act* de 1907, si deux époux ont des revenus propres dont le montant total dépasse 12.610 francs par an, leurs revenus seront considérés conjointement et frappés dans leur total ; s'il dépasse 30.440 francs (2.000 livres sterling), alors que séparés l'un des deux est inférieur à 2.000 livres sterling, ils ne pourront pas bénéficier du taux de faveur accordé aux revenus *earned* (3,75 %) et ils paieront le taux ordinaire de 5 % ; au contraire, si le revenu du mari et de la femme réunis, provient de leur activité personnelle et ne dépasse pas, ensemble, 12.610 francs (300 livres sterling) il sera taxé séparément avec des exemptions et les réductions qui s'y rapportent. — C'était peu en vérité. C'est avec les propositions de M. Lloyd George que l'on avance : le Chancelier de l'Échiquier proposait en effet, dans son exposé financier du 29 avril 1909, que les revenus inférieurs à 500 livres (12.610 francs) fussent, par l'effet de l'impôt, réduit de 252 fr. 20 (10 livres sterling) pour chaque enfant de moins de 16 ans, et il justifiait sa proposition de la façon suivante : « Même du point de vue fiscal, dit-il, il y a une différence de substance entre les conditions d'un père de famille et un autre contribuable qui n'a pas de responsabilité de cette nature. Le premier est généralement plus chargé d'impôts dans la partie de son revenu qui est frappée par les impôts indirects et par l'impôt sur les habitations ; de sorte que, en comparaison d'un célibataire, il est plutôt taxé en raison de ses dépenses qu'en raison de ses revenus. Il n'est pas de catégorie sociale qui ait à soutenir une lutte plus âpre et à mener une existence plus pleine de préoccupations. Avec leur petit revenu (les pères de famille dont les revenus ne dépassent pas 12.610 francs), ils doivent non seulement pourvoir à leur subsistance, mais ils doivent encore en sacrifier une grande partie au plus pénible et au plus désastreux des efforts, celui qui est connu sous le nom de sauvegarde des apparences. Ils sont souvent dans des conditions pires et plus pitoyables que l'artisan qui gagne la moitié moins qu'eux ». Sages paroles et véritablement pleines de noblesse ; mais que devraient dire les pères de famille dans les pays comme le nôtre, où avec 12.610 francs ils sont presque dans l'aisance.

En Prusse, l'*Einkommensteuer* déduisait du revenu du chef de famille, quand il ne dépassait pas 3.000 marks, une somme de 50 marks pour tout membre de la famille au-dessous de 14 ans et personnellement non imposable ; lorsque dans une famille il y avait au moins 3 personnes dans de telles conditions, l'impôt était abaissé d'un degré ; on appliquait par conséquent l'impôt de la classe inférieure, et lorsqu'il y avait des conditions spéciales (charges extraordinaires pour l'entretien et l'éducation des enfants, dépenses pour l'entretien de parents pauvres, maladies, dettes, accidents), et que le revenu ne dépassait pas 11.685 francs (9.500 marks), des Commissions chargées de s'en assurer pouvaient accorder aux contribuables qui se trouvaient dans de

comme s'il en percevait tout le revenu. Il peut même arriver que l'on paie des impôts pour des fonds dont on ne tire plus rien mais où les propriétaires espèrent ou croient pouvoir tôt ou tard se libérer de leur dette.

Bien différent est le cas des impôts généraux et personnels ainsi

pareilles conditions, une diminution de 1 à 3 degrés, ce qui impliquait l'application de l'impôt d'une des trois classes immédiatement précédente. Les effets de semblables diminutions furent qu'en 1903, par la disposition du paragraphe 18 (revenus inférieurs à 3.690 francs, 3.000 marks) et déduction de 61 fr. 50 = 50 marks pour chaque fils, ainsi que l'abaissement de l'impôt d'un degré, sur un total de plus de 2.000.000 de personnes ayant un revenu inférieur à 3.690 francs, 154.566 pères de famille furent exemptés des impôts et 143.308 bénéficièrent d'une diminution d'impôts et que, par la disposition du paragraphe 19 de la loi réglant l'impôt sur le revenu (24 juin 1891, paragraphe qui concerne les déductions pour des revenus inférieurs à 11.685 francs (9.500 marks) sur 1.379.094 contribuables touchant un tel revenu, 4.430 individus furent déclarés exonérés d'impôts et 48.535 bénéficièrent d'une diminution d'impôt. C'est encore en Prusse que l'impôt sur le patrimoine (*Ergänzungssteuer*) établi par la loi du 14 juillet 1893, exonérait les femmes ayant à leur charge des mineurs et des orphelins de père pendant leur minorité, si leur patrimoine ne dépassait pas 24.000 francs (20.000 marks) et si leur revenu ne dépassait pas 1.476 francs (1.200 marks). En Saxe, l'*Einkommensteuer* tient également compte de la famille.

En Autriche, l'impôt personnel sur le revenu (*personale Einkommensteuer*) tenait compte des conditions de famille, et exonérait un vingtième du revenu du chef de famille pour chacun de ses membres, lorsque la famille était composée, excepté la femme, de plus de deux personnes et que le revenu total ne dépassait pas 4.200 francs (2.000 florins), disposition particulièrement favorable aux agriculteurs qui avaient ordinairement des familles plus nombreuses. En outre, bien que dans les limites d'un revenu inférieur à 4.200 francs, si la femme ou un autre membre de la famille touchait un revenu indépendamment, on soustrayait 525 francs (250 florins) sans tenir compte du nombre de membres de la famille. Si le revenu du chef de famille ne dépassait pas 10.500 francs (5.000 florins), il était possible de tenir compte de toutes les charges extraordinaires pour frais d'éducation, de maladie, etc., qui lui incombait.

En France, la contribution mobilière dispense d'impôts les père et mère de 7 enfants vivants mineurs, légitimes ou reconnus ; en outre, en vertu de l'article IV de la loi du 20 juillet 1904, le conseil communal peut déduire à titre de minimum de loyer, excepté la somme fixe de 375 francs, un dixième de cette somme pour chaque personne, sans compter la première, se trouvant à la charge du contribuable et dans son domicile, en considérant comme personnes à la charge du contribuable les enfants de moins de 16 ans, les ascendants âgés ou infirmes, et les enfants orphelins ou abandonnés recueillis par lui.

En Suisse, il existe des exemptions d'impôts pour les chefs de famille, pour les veuves et pour les orphelins. « Du moment où la loi veut exonérer, note DE CÉREVILLE (*Les impôts en Suisse*, pages 89-93) et c'est justice, le minimum nécessaire à l'existence du contribuable, celle-ci, en bonne logique

que des impôts de succession. Les premiers frappent les personnes pour leur revenu : les seconds pour l'accroissement de patrimoine. Or, un impôt général sur les revenus frappant un individu possédant un revenu de 10.000 francs ne peut le frapper que pour 8.000, s'il paie 2.000 francs par an d'intérêts de ses dettes. Il est illogique de frapper le débiteur alors qu'il est plus simple

ne pourrait prélever aucune partie du revenu nécessaire à la vie des personnes qui sont à sa charge ». Malgré cela, ce n'est que dans un peu plus de la quatrième partie des cantons, huit sur vingt-deux, que l'on tient compte des charges de famille dans le calcul du revenu imposable du père de famille. Cela se passe ainsi dans les Cantons d'Appenzell-Rhodes-Extérieures à Bâle-Ville, Lucerne, Neuchâtel, Soleure, Tessin, Vaud et Zoug. Dans le canton de Vaud, en vertu de la loi du 18 novembre 1797, sont exemptés de l'impôt sur le revenu, 700 francs pour le chef de famille et pour sa femme et 700 francs pour chaque enfant. C'est peut-être un peu trop. On a noté que le chef du gouvernement du Canton de Vaud, c'est-à-dire le plus haut fonctionnaire, n'a que 7.000 francs de traitement. S'il avait donc une femme et huit enfants, il serait entièrement exonéré d'impôts. Dans certains cantons, les exemptions sont moins grandes ; ainsi à Zoug, chaque citoyen est exempté d'impôts pour 900 francs de revenus s'il est marié ; pour 600 s'il est célibataire, et il touche 200 francs d'exemption pour chaque enfant de moins de quinze ans. A Soleure, le chef de famille est exonéré pour 900 francs pour lui-même et pour 100 pour chaque enfant de moins de 18 ans : il ne peut être exonéré que pour 700 francs s'il est célibataire. A Neuchâtel, il y a une exemption de 200 francs de revenu pour chaque enfant au-dessous de 18 ans. Dans d'autres cantons on suit les critères les plus divers. A Lucerne, les revenus des célibataires sont exonérés d'impôts jusqu'à 500 francs et ceux des conjoints jusqu'à 800 francs ; alors que le patrimoine des célibataires est exempté jusqu'à 1.000 francs et que celui des familles l'est jusqu'à 2.000 francs. A Bâle-Ville, les familles avec ou sans enfants ne paient pas d'impôts si leurs revenus annuels ne dépassent pas 1.500 francs par an. A Appenzell-Rhodes-Extérieures on exempte le revenu des familles de 3 enfants lorsqu'il ne dépasse pas 1.200 francs et dans le canton du Tessin, le revenu du chef d'une famille de 4 enfants est réduit d'un quart. Pour ce qui est des veuves, des orphelins, des inaptes au travail, des vieillards, nous voyons que le canton d'Obwald exonère le patrimoine des veuves jusqu'à la concurrence de 1.200 francs ; Argovie et Schwyz jusqu'à 2.000 francs ; Zoug jusqu'à 10.000 francs lorsqu'il y a des enfants mineurs dont l'éducation incombe à la mère, et Bâle-Ville jusqu'à 20.000 francs. Dans le canton de Glaris, on fait la déduction des premiers 15.000 francs si le patrimoine est inférieur à 40.000 francs. Dans celui de Saint-Gall, les veuves paient l'impôt pour la moitié de leur capital si celui-ci est inférieur à 20.000 francs et sur les trois quarts s'il dépasse cette somme. Obwald, Schwyz, Zoug, Glaris et Saint-Gall procèdent de la même manière pour les capitaux des veuves et des orphelins : Bâle-Ville n'accorde de réduction, que si le patrimoine est inférieur à 6.000 francs et Appenzell-Rhodes-Extérieures, les Grisons, Lucerne, Thurgovie et Zurich qui ne donnent pas de facilités aux veuves, considèrent autrement les orphelins. Le patrimoine des orphelins est exempté jusqu'à 1.200 francs à Appenzell-Rhodes-Extérieures, jusqu'à 3.000 francs dans

de s'adresser au créancier qui possède réellement la richesse imposable (1). De même l'impôt de succession fait contribuer l'héritier en raison de ce qu'il a obtenu en réalité en héritage : si sur une propriété de 100.000 francs il y a des dettes pour 40.000, il est naturel qu'un homme qui ne reçoit effectivement que 60.000 francs ne paie exclusivement que pour cette somme.

Ce n'est pas le moindre défaut des impôts réels que de ne pas tenir compte de la situation du contribuable : c'est même pour cela que certains écrivains, avec une exagération évidente, les considèrent comme des impôts qui ont fait leur temps et qu'il n'est plus possible d'admettre. Il est cependant hors de doute que les tributs réels donnent lieu à un cumul d'impôts. Le propriétaire d'une terre paie pour un revenu de 10.000 francs même si, pour cause de dettes, il n'en touche que 5.000 ; mais à leur tour les créanciers des hypothèques paient pour un revenu de

les Grisons et à Zurich. En Thurgovie, jusqu'à 1.000 francs il est exempté en entier et pour 50 % jusqu'à 3.000 ; à Lucerne, on exempte la cinquième partie des fortunes inférieures à 6.000 francs. Appenzell R. E. et Bâle-Campagne accordent aussi des réductions aux revenus des veuves et des orphelins, par le moyen des impôts sur le revenu.

En Norvège, l'impôt général du 29 juin 1892 sur le patrimoine et sur le revenu divise à proprement parler les contribuables en 4 classes : les célibataires ou les conjoints sans enfants, ceux qui ont une famille de 1 à 3 personnes, ceux qui en ont de 4 à 6, ceux enfin qui en ont 7 ou davantage. Et les exonérations d'impôts sont très variées. Supposons un revenu de 2.000 couronnes ; un célibataire paiera pour 1.400 ; une personne qui a 7 enfants pour 600 francs. En admettant un revenu de 4.000 couronnes, la partie frappée par les impôts sera respectivement pour les 4 classes de 3.400, de 3.000, de 2.600 et de 2.200 couronnes.

En Tasmanie, l'impôt de 1904 sur les facultés (revenus non gagnés) qui se base sur la valeur du loyer est semblable quant au fond à la contribution mobilière française ; lorsque la valeur est inférieure à 100 livres sterling (2.522 francs) on déduit 252 fr. 20 (10 livres sterling) pour chaque enfant de moins de 7 ans.

En ce qui concerne les gens incapables de gagner leur vie, la Suisse offre de nombreux exemples d'exemption. Les cantons d'Argovie, des Grisons, de Zurich, de Lucerne et de Glaris accordent aux personnes incapables de gagner leur vie (maladies, vieillesse), les mêmes dégrèvements tributaires qu'ils accordent aux orphelins mineurs ; Zoug et Soleure leur font des conditions spéciales en ce que Zoug exempte les revenus jusqu'à 6.000 francs et Soleure jusqu'à 7.000. Il faut aussi noter que Zoug, Soleure et Glaris accordent jusqu'à 6.000 et même jusqu'à 10.000 francs (Glaris) de revenus, des exemptions partielles ou totales en cas d'incapacité temporaire de travail pour cause de maladie ou de tout autre accident.

(1) Voir à ce sujet surtout : VON HECKEL : *Die Einkommensteuer und die Schuldzinsen*, Leipzig, 1890, pages 120, ss. ; E. COSSA : *op. cit.*, pages 53, ss. DE CÉRENVILLE : *op. cit.*, pages 63, ss.

5,000 francs. Ainsi ne tient-on pas compte des circonstances qui altèrent la capacité contributive de certaines classes de citoyens, surtout des propriétaires fonciers. Il est sans aucun doute préférable, lorsque cela est possible, de frapper les revenus où il est véritablement possible d'éviter des cumuls fâcheux : soit que l'on autorise le débiteur à se faire rembourser par son créancier ce qu'il paie d'impôts, ou mieux encore, que l'État frappe directement le créancier, il est bon que la déduction se fasse. La première méthode a l'avantage d'éviter la publicité (si souvent désagréable au débiteur), et permet de frapper les capitaux des étrangers qui accordent des prêts, mais elle a aussi plusieurs inconvénients comme celui d'être d'une réalisation plus difficile et surtout moins simple. Tout système tributaire où la déduction des dettes est admise suit en tout cas des processus spéciaux qui se basent sur l'un ou l'autre de ces critères.

Donnons quelques exemples de déductions de dettes de la somme imposable.

L'impôt prussien de 1891 sur le revenu admettait la déduction des dettes pour le calcul du revenu imposable net et plus encore pour les contribuables dont le revenu ne dépassait pas 9.500 marks et, en raison aussi de dettes importantes et nombreuses, il accordait la réduction de l'impôt de 3 degrés. Pareillement l'impôt complémentaire prussien sur le patrimoine (14 juillet 1893) déduisait du patrimoine de chaque contribuable une somme correspondant à ses dettes personnelles et réelles, aussi bien qu'aux rentes et autres droits financiers dus par lui.

En Suisse, tous les Cantons, moins Fribourg et le Valais, autorisent le contribuable à déduire le montant de ses dettes chirographaires ; dans le Tessin, on défalque les dettes de la somme imposable du débiteur, mais seulement si le créancier paie dans le canton même, l'impôt sur le montant de son crédit. Un système fort ingénieux permettant au contribuable de défalquer ses dettes, non seulement du montant de son patrimoine mobilier ou immobilier, mais encore de ses revenus professionnels ou des revenus de son travail en général, est adopté dans le Canton de Vaud, de sorte que si les dettes ne peuvent pas être défalquées par l'impôt foncier, elles le seront de son patrimoine mobilier soumis à un impôt particulier, et si la somme des dettes dépasse la fortune mobilière imposable, 10 % de l'excédent sera déduit des revenus provenant de rentes et d'usufruits ; si cette déduction ne peut pas non plus se faire de cette façon, en tout ou en partie, la portion de 5 % à réduire est doublée et est soustraite du produit du travail. Pour ce qui est des dettes hypothécaires, il n'y a pas égalité de traitement. Appenzell-Rhodes-Extérieures, Genève et le Valais n'admettent pas de déductions de déficit et frappent les immeubles dans leur valeur totale ; au contraire, Argovie et Bâle-Campagne frappent la fortune nette du contribuable en en déduisant toute la partie déficitaire ; les cantons de Vaud, de Neuchâtel, de Nidwald, de Thurgovie, de Saint-Gall et d'Uri, font dépendre la déduction des dettes du domicile du propriétaire débiteur, dans ce sens que la déduction n'est admise que

si l'immeuble grevé de dettes appartient à un propriétaire domicilié dans le canton, et le cas contraire n'est pas admis. Le Canton de Glaris et celui de Bâle-Campagne refusent également la déduction des dettes lorsque le propriétaire endetté vit hors du canton, mais ils l'admettent dans le cas où l'intéressé prouve que ce serait une véritable injustice (*eine wesentliche Unbilligkeit*) qu'un impôt sur la valeur totale de fonds grevés d'hypothèques. Les cantons de Schwyz, de Zurich, d'Obwald, de Schaffhouse, de Soleure, de Zoug et de Bâle-Ville, admettent au maximum la déduction des revenus pour les propriétaires domiciliés dans le canton même, à moins que le contribuable ne prouve que la proportion entre la dette et la valeur de l'immeuble hypothéqué est égale ou inférieure à celle qui existe entre le montant de la dette et sa fortune tout entière. Les Cantons de Lucerne et des Grisons admettent aussi à la déduction du passif les propriétaires domiciliés hors du canton, pourvu que le créancier soit domicilié dans les deux cantons et qu'il paie des impôts sur le montant de son crédit ; les Cantons de Fribourg, de Berne et du Tessin, par un critère bien peu logique, admettent au contraire la déduction des dettes de l'imposable immobilier du débiteur, mais seulement lorsque le créancier réside dans les cantons précités et paie un impôt sur le montant de son crédit.

CHAPITRE X

LA RÉPERCUSSION DES IMPÔTS

125. La répercussion des impôts est le sujet le plus important de toute la discipline financière, ainsi que l'esprit profond de David Ricardo l'avait déjà nettement compris. Le problème fondamental de la finance est sans aucun doute celui de l'incidence, de la translation et de la percussioin des impôts. Même actuellement, Edgeworth croit que les deux problèmes fondamentaux de la finance sont les suivants : quels sont les premiers principes d'après lesquels la charge des tributs doit être répartie parmi les citoyens ; quels sont les effets des impôts ? (1). Pour répondre à cette dernière question, il faut mener ses expériences dans le champ le plus vaste de la discipline financière. Il y a dans les impôts ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas ; bien souvent, celui qui paie l'impôt en apparence ne le paie pas en réalité : et au contraire celui qui en paraissait exempt en est frappé.

Celui qui de Russie ou des États-Unis introduit du pétrole en Italie paie un droit de douane. Mais à son tour, lui qui aurait pu vendre son pétrole à un certain prix le vendra à un autre prix bien plus élevé. Il s'efforcera donc, et il y parviendra dans ce cas, de transférer l'impôt sur les consommateurs. C'est donc la masse des consommateurs qui paieront en réalité l'impôt. Mais celui qui fait l'importation du pétrole peut se trouver en face d'une série de situations différentes. Y a-t-il des importateurs concurrents d'autres pays ? Le marché est-il en état de le remplacer par d'autres produits similaires ? La demande a-t-elle quelque chance d'extension ? Y a-t-il des situations de monopole dans l'organisation du marché intérieur ? Il existe toute une série de phénomènes de transferts, de percussions, d'incidences et d'évasions des impôts, qui forment le champ le plus intéressant des disciplines financières (2). Nous devons donc émettre deux hypo-

(1) EDGEWORTH : *The pure theory of taxation* dans *E. J.*, 1906.

(2) Parmi les œuvres fondamentales sur ce sujet, voir : PANTALEONI :

thèses : la première, qu'on ne paie pas du tout l'impôt ; et dans ce cas il y a *évasion*. On appelle *évasion* d'un impôt, l'absence de paiement d'un impôt sans que celui-ci soit transféré sur quelqu'autre personne. Cela peut se produire par fraude (contrebande), soit par le fait que l'objet de l'impôt vienne à manquer. Par exemple, si les droits élevés sur le pétrole font développer les industries du gaz d'éclairage et de la lumière électrique au point de faire renoncer au pétrole, nous dirons qu'il y a eu *évasion*.

Mais nous pouvons supposer que l'impôt ne puisse pas être remplacé et alors nous pouvons observer des phénomènes de *percussion*, de *translation* et d'*incidence*.

On appelle *percussion* la chute *de jure* de l'impôt sur le contribuable : il peut le payer lui-même ou il peut le transférer à d'autres.

La *translation* des impôts est le processus au moyen duquel l'individu frappé a tendance à transférer la charge du tribut sur d'autres, en tout ou en partie. Cela correspond à ce que les Allemands appellent *Ueberwälzung* (1) et les Anglais *shifting*.

Teoria della traslazione dei tributi, Rome, 1882 ; SELIGMAN : *On the shifting and incidence of taxation*, 3^e éd., New-York, 1910 ; DE LAUWERYS DE ROOSEDAELE : *La répercussion de l'impôt*, Paris, 1901 ; KAIZL : *Die Lehre von der Ueberwälzung der Steuern*, Leipzig, 1882 ; KNUT WICKSELL : *Finanz-theoretische Untersuchungen*, etc., Iéna, 1906. I ; EDGEWORTH : *The pure theory of taxation*, dans E. J., 1897, etc., etc.

Parmi les ouvrages italiens, on peut consulter : CONIGLIANI : *Teoria generale degli effetti economici delle imposte*, Milan, 1800 ; EINAUDI : *Studi sugli effetti delle imposte*, Turin, 1902 ; TIVARONI : *Traslazione ed incidenza delle imposte*, Vérone, 1903 ; NATOLI : *Studi sugli effetti economici delle imposte*, Palerme, 1909, etc.

(1) Mais les Allemands, dont le langage se prête facilement à la formation de mots nouveaux, font des distinctions dans la translation (*Ueberwälzung*) en *Abwälzung*, *Fortwälzung* et *Rückwälzung* : a) il y a *Abwälzung* lorsqu'une somme déterminée d'impôts se répartit soit sur une somme de richesse plus grande et sur un revenu plus grand, soit sur un produit plus grand. Il ne s'agit pas véritablement d'une répercussion ; mais d'un phénomène qui a lui aussi la plus grande importance dans les phénomènes financiers ; b) il y a *Fortwälzung* ou répercussion progressive, lorsque la translation se fait de producteur à consommateur ou d'entrepreneur à ouvrier ; c) il y a *Rückwälzung* ou progression à rebours lorsque la translation se fait d'ouvrier à entrepreneur, de consommateur à producteur. Voir WAGNER : *Finanz*, vol. II, pages 346, ss. « Il n'est pas nécessaire d'expliquer d'une façon détaillée ce que l'on entend par répercussion des impôts. On croit souvent qu'il y a répercussion alors qu'elle est absente et elle existe maintes fois en échappant à un œil exercé : mais le phénomène lui-même, sa nature et ses formes sont généralement connus ». PIERSON : *Les revenus de l'Etat*, page 90.

En d'autres termes, on a translation de l'impôt, lorsque le contribuable *de jure* transmet l'impôt à un contribuable *de facto* qui, à son tour, le transmet à d'autres ou en est lui-même frappé.

On appelle *incidence*, la direction effective de l'impôt : lorsqu'un individu ne peut pas transmettre sur d'autres le tribut et qu'il le paie en réalité, il est alors *incis* par l'impôt. Il y a donc *incidence* lorsqu'une nouvelle répercussion n'est plus possible.

Dans le cas cité, l'importateur de pétrole est frappé d'un droit ; il y a donc un phénomène de *percuSSION*. A son tour, il transfère à d'autres la charge de ce droit : il y a *translation*. Le consommateur est en réalité frappé par l'impôt et c'est lui qui paie le droit : il y a *incidence*. La contrebande se développe ou un grand nombre de gens pensent remplacer le pétrole par le gaz ou la lumière électrique : il y a *évasion*.

Lorsqu'on applique un impôt, il faut toujours rechercher si grâce à lui, la demande ou l'offre de la richesse ou du service frappé augmente ou diminue. Supposons encore une fois l'exemple choisi par nous : celui d'un importateur de pétrole. Après l'accroissement d'un droit à payer, il peut y avoir accroissement du prix de la marchandise ; dans ce cas, le pétrole sera-t-il moins demandé qu'avant ? Ou les importateurs, se trouvant en concurrence, préféreront-ils ne pas augmenter leurs prix ? Et puisque l'introduction du pétrole sera moins avantageuse assistera-t-on à une offre moins considérable qu'auparavant ? Si une nouvelle augmentation du droit à payer provoque une augmentation de prix, dans quelle mesure se fera l'évasion ? Et de quelle façon ? Nous avons choisi un exemple simple et c'est pourquoi nos différents cas sont simples, mais il est des cas infiniment plus complexes. Au fond, la translation de l'impôt ne peut se faire qu'au moyen d'une variation des prix : et celle-ci ne peut provenir que d'un accroissement ou d'une diminution de l'offre et de la demande. Ainsi, les phénomènes de la translation se trouvent-ils en contact étroit et dans une certaine mesure ils sont la conséquence des phénomènes de la valeur.

Tous les phénomènes relatifs aux impôts peuvent être étudiés dans des cas très variés : par exemple selon qu'il y ait libre concurrence ou monopole d'une des parties, ou qu'il s'agisse de marchandises ou de biens produits à un coût croissant ou décroissant ; qu'il y ait ou non mobilité ou immobilité du travail ou du capital, etc. D'autre part, chaque système d'impôts ne peut pas être considéré isolément, mais dans les circonstances où il

opère : plus un impôt est général et moins sa translation est grande.

Il y a en général, pour l'imposition, deux formes fondamentales : 1) l'État prélève directement une partie des revenus ou du capital des citoyens (*impôts directs*) ; 2) l'État impose aux producteurs ou à ceux qui échangent des richesses un prélèvement sur chaque acte, sur chaque fait, sur chaque échange (*impôts indirects*) et ce sont alors les intérêts, les profits et les salaires qui sont frappés de façon indirecte. Il est évident que dans ce deuxième cas, les phénomènes de translation se manifestent plus souvent.

126. Un impôt général sur le revenu n'offre ordinairement aucune possibilité de translation : nous avons dit que plus un impôt est général et moins il peut être transféré. En admettant un impôt unique de 10 % sur tous les revenus, la translation ne serait pas possible et davantage encore un impôt unique de capitation ne présenterait pas la moindre possibilité de translation : il serait d'un franc par habitant (1). Mais c'est là une hypothèse irréaliste.

L'impôt est-il lourd ou léger ? Dans l'un et dans l'autre cas, les contribuables se comporteront différemment : un impôt très léger est généralement bien moins transféré qu'un impôt lourd. Dans les pays où l'on établit, sous une forme très légère, les impôts sur la fabrication de certaines marchandises, il arrive souvent que les producteurs préfèrent les porter eux-mêmes plutôt que de provoquer une altération quelconque au prix des marchandises et en tout cas, plutôt que d'encourir des risques.

Le cas du *monopole* est différent de même que le cas de la *concurrence* au point de vue de la répercussion des impôts. Lorsqu'il existe une industrie monopolisée, l'impôt qui la frappe ne présente généralement aucune espèce de possibilité de translation. En effet, que peut faire le détenteur du monopole ? (2). Il ne peut pas élever le prix pour la raison que si cela lui avait

(1) Voir A. HELD : *Zur Lehre der Ueberwälzung der Steuern* dans *Tübinger Zeitschrift*, 1898, XXIV, page 467 ; SHAW : *The Single Tax*, New-York, 1896, chap. IV, etc.

(2) « Le détenteur du monopole s'efforce comme tout autre homme d'affaires d'obtenir le plus grand gain possible. Pour cela, il augmente les prix autant qu'il peut. Mais, à chaque augmentation de prix, la demande et la vente diminuent et l'on arrive à un point où la vente commence à diminuer dans une proportion plus forte que celle où le profit net pour chaque unité de la marchandise vendue augmente, grâce à l'accroissement du prix. A partir de ce point, toute nouvelle augmentation de prix diminuerait à son tour le profit net total du détenteur du monopole ; on s'en

été permis par la convenance économique, il l'eût fait plus tôt. Le prix précédant l'impôt coïncidait avec une consommation correspondant au plus grand bénéfice ; une élévation quelconque ne peut que restreindre cette consommation et par conséquent, réduire encore le bénéfice. Très différent est le cas que présente le régime de la libre concurrence ; l'entrepreneur s'efforcera ici d'augmenter le prix de ses produits. Lorsqu'il s'agit d'un impôt général, c'est plus difficile ; les raisons de l'échange ne varient pas à travers les différents producteurs et ceux-ci finissent par enregistrer une diminution de rapports. Mais s'il s'agit d'impôts partiels, les marchandises imposées voyant s'élever leur coût de production, devront augmenter leurs prix. Si la consommation diminue proportionnellement, c'est le producteur qui est frappé par l'impôt mais s'il s'agit de marchandises dont la consommation n'est pas restreinte parce qu'il n'est pas possible de la restreindre, les consommateurs deviendront les contribuables de fait. D'une façon générale, sous le régime de la concurrence libre, il faut, pour que la translation s'opère, que les producteurs puissent vendre d'abord la même quantité de marchandises à un prix élevé. Si la consommation est restreinte, la translation ne se fait généralement pas.

La diverse *mobilité du capital* a une très grande action sur les effets des impôts. En réalité, le capital n'a jamais une mobilité parfaite ; mais entre les capitaux de spéculation et les capitaux fonciers, la différence est grande et les degrés de mobilité extrêmement divers. Plus un capital est mobile et plus il a tendance à se soustraire à l'impôt. Quand un capital est investi dans une industrie de façon durable, une translation peut difficilement se faire. La mobilité du capital ne dépend pas seulement de la nature des entreprises, mais encore des obstacles légaux, des risques, des considérations sociales, de la richesse ou de l'organisation des capitalistes. La mobilité n'est qu'une pure hypothèse.

Il est des choses qui sont tellement entrées dans nos habitudes que nous ne parvenons pas à nous en passer : il en est d'autres auxquelles nous renonçons facilement. Un impôt qui frappe la fabrication des premières agit d'autre façon qu'un impôt qui frappe la fabrication des secondes : car il faut tenir compte de l'*élasticité de la demande*. En admettant un impôt propre à doubler certains prix, nous pouvons voir disparaître certaines consommations, en diminuer d'autres, et d'autres demeurer immo-

biles. Sans doute, les choses ne se présentent-elles jamais sous une forme aussi simple. Mais, en admettant qu'il y ait une consommation fixe où l'acheteur achète à n'importe quel prix, c'est lui qui se verra en réalité frappé par l'impôt. De nombreux prix peuvent donc s'élever considérablement sans que la demande ne diminue. Les biens de première nécessité par exemple, sont d'une consommation peu élastique et il en est de même de ceux de grand luxe. C'est le confort modéré, le luxe moyen pour ainsi dire, qui semble être le plus élastique et le plus propre à varier sous la pression de l'impôt.

Il est des produits de *coût croissant, décroissant et constant*. Les industries naturelles limitées, comme la terre, les mines, etc., représentent des coûts croissants : à des masses successives de capitaux qui y sont investis, correspondent des bénéfices proportionnellement moindres ; au contraire, dans les industries manufacturées, la concentration et la production de la force à meilleur marché sont telles qu'on y enregistre des coûts décroissants. Il est enfin des industries à coût constant (1). « Or, écrit Seligman, les forces qui ont tendance à faire prévaloir les différentes lois de la production se combinent différemment dans le cas du monopole et dans le cas de la libre concurrence ». Dans le cas d'un monopole à coût constant, le détenteur de ce monopole fixe son prix au taux le plus élevé que le lui permet l'élasticité de la demande ; à coût décroissant, il s'efforce de le fixer au taux le moins haut, parce qu'elle se produit moins à mesure que le pourcentage du coût s'élève. Plus la décroissance du coût s'accroît, moins l'impôt aura de tendance à se répercuter ; à coût croissant on notera la tendance inverse. Dans le cas de la libre concurrence, les industries à coût constant se régleront de la même façon : celles à coût décroissant auront tendance à élever leurs prix davantage que dans le cas du coût constant ; celles de coût croissant auront la tendance contraire, parce que plus la consommation est réduite, plus le coût de production de chaque unité s'abaisse pour le producteur. Ainsi, la condition la plus favorable au monopole étant le coût décroissant, c'est lui qui provoque la moins forte élévation de prix ; et la condition la plus favorable à la concurrence étant celle du coût croissant, c'est elle à son tour, qui provoque la moins grande élévation. Dans l'étude des effets des impôts et surtout dans l'étude de la translation, il faut tenir compte d'un grand nombre d'autres conditions : si l'impôt frappe des revenus ou si par-dessus les revenus, il s'agit

(1) SELIGMAN : *Incidence*, pages 179-219 ; voir MARSHALL : *Principles*, 5^e éd., Londres, 1907, page 453 ; EDGEWORTH : *loc. cit.*

d'industries où les *avantages différentiels* dans la production ont eu non une grande importance. Dans presque toutes les industries, il est certains producteurs placés dans de meilleures conditions que les autres : soit qu'ils aient des marchés de consommation plus proches et meilleurs, soit une abondance de capitaux, soit encore une plus grande activité. Dans le cas d'un impôt nouveau ou d'un accroissement des impôts anciens, le producteur placé dans les meilleures conditions peut s'efforcer de produire à meilleur marché, partant de maintenir les prix tels qu'ils étaient, en travaillant surtout pour l'avenir. Quel est le rôle de l'impôt dans ce cas ? Il tend à faire disparaître les producteurs les moins habiles ou les moins chanceux. Les plus forts ne voient leurs profits réduits que pour peu de temps, mais l'impôt demeure comme un allié de l'œuvre de sélection. En Allemagne, non seulement les tributs, mais les obligations créées par la législation sociale ont agi de façon à faire disparaître les producteurs placés dans les conditions les moins avantageuses.

Dans l'étude des différents impôts, nous aurons l'occasion de constater quelles sont les bornes de la translation : on peut dire que pour chacun, des causes et des circonstances variées et spéciales entrent en jeu. L'étude des phénomènes de translation est donc toujours extrêmement complexe.

Il est certain qu'il y a certaines règles acquises. Ainsi, il est possible de dire que les impôts directs en plus de leur profit sont généralement moins sujets à la translation que les impôts indirects. Parmi les impôts directs, certains impôts comme ceux de succession ne donnent lieu à aucune espèce de translation. Mais les impôts indirects présentent généralement une grande faculté de transfert, surtout ceux qui concernent la consommation et les échanges. Ainsi est-il extrêmement important d'organiser le système fiscal de façon à ce que les procédés de translation soient prévus et calculés à la juste mesure de leurs résultats.

Les taxes ne donnant pas ordinairement lieu à la translation, sont donc préférables lorsqu'elles sont possibles. Mais comme leur action est limitée à certains services seulement et que les impôts sont inévitables, il faut, dans leur organisation, tenir compte de tous les procédés de translation et compenser les effets des impôts indirects qui frappent dans une plus forte mesure les faibles, au moyen d'impôts directs et d'impôts de succession dont le transfert est impossible ou fort limité et qui frappent surtout les forts et les riches (1).

(1) WAGNER : *Finanz*, paragr. 100.

CHAPITRE XI

QUELQUES RÈGLES RELATIVES AUX IMPÔTS

127. Il y a fort longtemps déjà qu'Adam Smith, avec une précision merveilleuse a résumé en quatre règles fameuses, dans leur grandeur, les principes qui doivent régler la perception des impôts. On peut dire aujourd'hui encore, qu'à ces règles il y a bien peu à ajouter. Ces règles, qui avaient peut-être été déjà exposées par d'autres, mais que nul à coup sûr n'avait indiquées avec une telle précision, sont à bon escient appelées par Mill *classiques* et par Locke *logiques*. C'est pourquoi certains écrivains les exposent sous une forme dogmatique. Il est bon au contraire de marquer qu'elles ne sont pas les seules dont il faille tenir compte dans l'organisation fiscale : et qu'il y en a d'autres dont l'importance n'est pas moins grande. Pour plus de simplicité, il sera bon de toute façon de les exposer ainsi que Smith les a formulées.

Première règle : *Les citoyens d'un État doivent contribuer à l'existence du gouvernement dans la plus forte mesure possible en proportion du revenu dont ils jouissent sous la protection de l'État. La dépense du gouvernement concerne les individus d'une grande nation comme les dépenses d'administration sont du ressort des propriétaires d'un grand domaine, qui sont tous obligés de contribuer aux dépenses en proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans le domaine.* Ce principe, dit de justice ou de proportion, a un caractère théorique ; il affirme que l'impôt doit avoir des exigences d'uniformité et de généralité ; que, par conséquent, tout citoyen doit contribuer dans la proportion de sa fortune. L'impôt, disait J.-B. Say, est un fardeau ; afin qu'il ait moins de poids sur chacun il faut qu'il pèse un peu sur tout le monde. Les citoyens peuvent contribuer soit en proportion de leur revenu, soit dans une mesure progressive.

Deuxième règle : *L'impôt ou la partie d'impôt que tout citoyen est tenu de payer doit être certain et non pas arbitraire. Le temps du paiement, le mode, la somme à payer, tout doit être clair et précis, autant pour le contribuable que pour toute autre per-*

sonne. Ce principe est dit de *certitude* ; l'impôt dont donc être certain et non arbitraire. Le principe de la certitude exige que les contribuables sachent bien ce qu'ils doivent donner, soit par *quotité*, soit par *contingent*. L'indétermination est pour les lois fiscales un des maux les plus terribles que l'on puisse concevoir : n'importe quelle inégalité réelle ou supposée est toujours d'un très grand dommage (1) ; les rôles des impôts doivent être rédigés de façon à ce que l'on puisse y lire facilement : nulle indécision et surtout nulle possibilité d'arbitraire (2).

Troisième règle : *Tout impôt doit être recouvré dans le temps et de la façon qu'il est possible de présumer et de déclarer les plus commodos pour le contribuable*. Ce principe est dit de *commodité*. Le contribuable doit être inquiété le moins possible et l'impôt doit être perçu de façon à ce que, de par les conditions de lieu et de temps, on lui impose le moins de désagréments possibles. En général, à l'exception des droits douaniers et des impôts indirects, le paiement s'effectue dans la ville où le contribuable est domicilié. Le Trésor de l'État s'efforce de son côté, au moyen de ses paiements, d'avoir sur la circulation une action utile lorsque le plus grand nombre de recouvrement doit être effectué. On a de plus en plus tendance à supprimer les formalités inutiles et désagréables : l'abus des serments, des perquisitions,

(1) JÈZE dit que le principe général formulé par Adam Smith doit être développé dans ce sens : 1) les lois et les règlements tributaires doivent être rédigés d'une façon claire de sorte que tous puissent les comprendre ; ils ne doivent donc pas contenir de formule ambiguë et imprécise : la France a des lois fiscales suffisamment claires contrairement aux États-Unis et à l'Angleterre, et l'Allemagne s'efforce de donner à ses lois une rédaction scientifique ; 2) les contribuables doivent avoir les moyens de prendre facilement connaissance des lois et des règlements d'impôts ainsi que des circulaires qui les développent ; 3) lorsqu'une somme d'impôts leur est réclamée, il faut que les contribuables sachent combien ils doivent payer à l'État et combien aux pouvoirs locaux, et si la somme est due à la fois à l'un et aux autres ; 4) il faut préférer la méthode de quotité à celle de la répartition (contingence) aussi souvent que cela est possible, parce que la seconde est incertaine et la première certaine. Voir JÈZE : *Cours*, pages 686-688.

(2) Voir surtout SMITH : *op. cit.*, livre V, chap. II, paragr. I, dont L. DE LAVERGNE (*Revue des Deux Mondes*, 15 septembre 1859) dit : « Quand on songe à ce qu'était alors partout la constitution des impôts établis et perçus au hasard, on s'étonne de ce qu'il a fallu de réflexion et de perspicacité pour créer de toutes pièces une nouvelle théorie ». Voir également J. B. SAY : *Traité*, tome III, chap. IX ; WAGNER : *Finanz*, tome II, pages 220, ss. ; STOERM : *Systèmes généraux d'impôt*, pages 32, ss. ; SISMONDI : *Nouveaux principes*, tome II, 47, chap. VIII ; GARNIER : *Traité des finances*, pages 161, ss. ; PIERSON : *loc. cit.*, etc.

des exhibitions de documents, de tout ce qui restreint la liberté personnelle doit être considéré comme étant extrêmement néfaste. Les impôts directs sont payés presque partout par fractions mensuelles, bi-mensuelles ou semestrielles ; les impôts indirects généralement de la façon la plus utile pour le contribuable (1).

(1) La règle de la commodité implique l'évaluation de la somme imposable (revenu du capital), la détermination du montant du tribut pour chaque contribuable ; le mode de paiement ; le temps du paiement. L'évaluation de la somme imposable peut se faire de trois façons : 1) au moyen d'une déclaration du contribuable ; 2) au moyen d'une évaluation administrative ; 3) en se basant sur des signes extérieurs. La déclaration du contribuable prévaut dans la détermination de la somme imposable pour les impôts sur les fortunes mobilières, sur les revenus professionnels et sur les revenus mobiliers parce qu'il est dangereux dans ces impôts de laisser au fisc la détermination de la somme imposable. Le contribuable convaincu d'avoir à remplir un devoir social, doit de lui-même déclarer l'essence des éléments imposables. L'évaluation administrative est la méthode la mieux appropriée lorsque la détermination de la somme imposable est facile, comme dans les cas des impôts sur les fortunes immobilières, rustiques et urbaines, sur les revenus mobiliers et sur les plus-values immobilières. L'évaluation de la somme imposable basée sur des signes extérieurs ou systèmes indiciaires paraît souvent la plus commode pour le fisc qui est sûr de l'évaluation du revenu et pour le contribuable dans les affaires de qui les agents du fisc n'interviennent pas ; mais elle est bien souvent la plus injuste, vu que nulle méthode indiciaire ne pourra jamais garantir l'exacte évaluation des facultés contributives des citoyens sans dire que les signes extérieurs sont souvent bien mal choisis. Par la force des choses, vu le développement de la fortune mobilière, la déclaration du contribuable contrôlée par le fisc est la méthode la plus employée dans tous les États, et non seulement pour les impôts mobiliers, mais aussi pour celui sur la fortune et sur les revenus globaux, pour les droits de douane, pour ceux de l'enregistrement, de succession, etc. Le contrôle du fisc évite le plus grand danger de ce système (les dissimulations), du fait que parfois il devient une véritable méthode d'inquisition. En tout cas, là où le contrôle est précis, les déclarations des contribuables donnent de bons résultats. Le système des déclarations a été adopté par exemple en Prusse (impôts sur le revenu) et avec tant de bonheur qu'un écrivain a pu affirmer que l'impôt sur le revenu en Prusse évoluait de plus en plus vers une taxation modèle ; il est adopté en Angleterre par la cédule D de l'*income-tax* (revenus professionnels), mais avec des résultats fort discutables, parce que les déclarations ne sont pas toujours exactes et que le contrôle des administrations laisse à désirer ; en Suisse, dans les cantons qui ont l'impôt sur les revenus ; il est adopté également dans les États-Unis d'Amérique pour le *general property tax* et il y donne lieu aussi à des dissimulations considérables en dépit d'un contrôle impitoyable. En France, le système des déclarations contrôlées est utilisé pour l'évaluation de la somme imposable dans de nombreux impôts indirects de fabrication, de ventes de gros (boissons alcooliques, alcool dénaturé, bière, sel, sucre et glucoses, huile végétale et animale, stéarine, dynamite, cartes de jeux) ou d'exploitation (chemins de fer, tramways à traction mécanique), ainsi que dans l'impôt de succession. En Italie, les déclarations

Quatrième règle : *Tout impôt doit être recouvré de façon à ce que l'on retire des mains du peuple la plus petite somme possible au delà de ce qui doit rentrer au Trésor de l'État ; et en même temps que l'on retienne le moins de temps possible l'argent du peuple avant qu'il n'entre au Trésor de l'État.* Ce principe

des contribuables sont exigibles pour l'impôt sur la richesse mobilière et tous les nouveaux inscrits sur la liste de la commune sont tenus à les faire. Les anciens inscrits possédant de nouveaux revenus, les contribuables omis dans les rôles précédents, les inscrits dont les revenus se sont accrus ou ont changé par rapport à la teneur des rôles. Les déclarations doivent être faites du 1^{er} au 31 juillet de chaque année ; les successions doivent être déclarées par les héritiers, légataires, tuteurs, curateurs ou administrateurs judiciaires dans les quatre mois qui suivent la mort du testateur, s'il est mort dans le royaume ou s'il est mort à l'étranger. Pour les donations, on procède également en prenant pour base la valeur déclarée, etc. On déduit la somme imposable des signes extérieurs, là où il se manifeste quelque indice extérieur propre à établir le revenu à fixer. C'est un système qui viole le plus souvent la règle de l'uniformité ; malgré cela, il est encore adopté, en particulier en France et en Belgique. En France, l'impôt sur les patentes est basé sur une évaluation indiciaire du revenu et, en dépit de la multiplicité des signes extérieurs qui servent à l'indiquer, il est d'une inégalité déplorable pour les contribuables. On base sur l'évaluation indiciaire l'impôt sur les portes et fenêtres (qui veut déduire le revenu du nombre de portes et fenêtres de la maison occupée par le contribuable) ; le même phénomène se produit dans la contribution mobilière qui est basée sur le loyer de l'appartement occupé, alors qu'il est connu que le loyer ne varie pas seulement avec la richesse du contribuable, mais aussi et surtout avec son genre de vie, ses charges de famille, sa situation sociale, etc. Pour les revenus immobiliers, l'évaluation d'une administration peut être faite au moyen de *cadastres*. Un système intermédiaire est celui des *abonnements* volontaires ou obligatoires adoptés surtout pour les impôts sur la consommation et pour les impôts sur les affaires, même en Italie. On calcule combien le commerçant pourra vendre, combien l'industriel pourra fabriquer, ou encore combien d'affaires pourra faire en moyenne l'abonné, et, sur la base de semblables présomptions ou par voie d'accords réciproques, de décisions arbitrales ou de juridictions spéciales, on fixe la quantité sur laquelle l'impôt doit être payé. La méthode de l'abonnement est nécessairement défectueuse pour ce qui est de son évaluation, mais elle n'est pas dangereuse pour la production ou pour le commerce parce que, la somme à payer étant fixe, le contribuable a plus d'intérêt à produire beaucoup que peu.

On a dit que la règle de la certitude impliquait, en dehors de la confirmation du revenu imposable la détermination du montant de l'impôt. Il s'agit de distinguer entre les impôts qui sont perçus *périodiquement* et ceux qui se paient une fois de temps en temps (impôts de succession, sur les transferts, etc.). Pour ces derniers, le montant de l'impôt est déterminé immédiatement après l'évaluation du revenu imposable et c'est tout. Pour ceux qui sont perçus périodiquement, on fixe tout d'abord le revenu imposable, on procède ensuite à la liquidation du montant et enfin, on notifie au contribuable sa dette individuelle. En général, l'impôt

concerne l'économie des recouvrements. Que les dépenses de recouvrement utilisent le moins possible l'argent donné par les contribuables : le moins d'argent possible doit rester aux mains des percepteurs. On peut dire en général que les meilleurs systèmes tributaires sont précisément ceux où le revenu net de l'État est le plus grand et où les efforts des contribuables ne sont pas perdus par une bureaucratie tortueuse. Les systèmes où les frais

est reporté sur des registres spéciaux (cadastres, matricules) et l'on calcule cela une fois pour toutes lorsqu'on fait l'évaluation pour la première fois, quitte à la rectifier ensuite pour des augmentations et diminutions successives, et les cotes individuelles d'impôts sont exactes pour les rôles nominatifs. La cote individuelle peut être fixée soit par quotité, soit par contingence. La méthode de contingence était fort employée jadis, mais elle l'est bien moins aujourd'hui. En Italie, il existe un seul impôt de contingence, l'impôt foncier sur les terrains ; en France, à part l'impôt foncier sur les terrains qui, par la loi du 31 décembre 1907, se transforme en un impôt de quotité, la contribution personnelle mobilière et l'impôt des portes et fenêtres, sont des impôts de contingence ou de répartition. En Prusse, l'impôt foncier sur les terrains et celui sur les revenus industriels (*Gewerbesteuer*) appartenant aux pouvoirs locaux, étaient des impôts de répartition. L'impôt industriel était également de répartition en Autriche.

Pour que l'impôt soit certain, il faut que le mode de paiement soit également certain. Les impôts peuvent être payés : par un versement direct du contribuable ; par un versement direct d'un tiers (retenues indirectes, comme dans l'impôt sur la fortune mobilière italienne ; l'impôt sur les consommations sous la forme d'une taxe de vente payée par le vendeur (droits de douane payés par les importateurs, impôts de fabrication, etc.) ; au moyen du timbre et au moyen de l'enregistrement ; sous forme de produits monopolisés (tabac, sel, alcool) par l'État ou par le pouvoir qui perçoit l'impôt et dans ce cas, le supplément que l'on paie en plus du coût de production de la marchandise constitue un impôt indirect sur la consommation. Ils peuvent être payés soit aux agents du fisc (régie), soit au moyen d'un fermage. Jadis, le fermage était très usité lorsque de véritables principes fiscaux faisaient défaut ; actuellement, tous les États utilisent la régie : le système des fermages est encore adopté en Italie pour les droits communaux, et en France, pour les droits d'octroi. On ne discute plus à présent sur la nature de ce qu'il faut donner ; en effet, depuis longtemps on ne prélève plus d'impôts en nature (à des moments de crise, on en préleva le plus récemment en 1814 au Danemark et en 1864-65 en Hongrie). Les impôts se paient par tous et partout en espèces. Il est certain qu'il faut qu'il y ait une époque pour le paiement. S'il s'agit d'impôts qui se paient une fois de temps en temps, le paiement doit se faire aussi une fois de temps en temps, du moins en règle générale, sauf s'il s'agit de sommes importantes pour lesquelles la loi puisse accorder des facilités. Les successions se paient à des termes plus ou moins longs (en Angleterre, l'*estate-duty* peut être payée dans les huit ans). Les impôts périodiques se paient à des périodes déterminées (mensuels, tous les deux mois). Voir JÈZE : *Cours*, pages 689-739 ; INJENBLEEK : *Impôt sur le revenu*, 1908, pages 240, ss. ; HOLLANDER : *Studies in State Taxation*, Baltimore, 1900.

de recouvrement sont le moins élevés sont aussi ceux dont les règlements financiers sont les meilleurs. On confond généralement les dépenses de *recouvrement* et les dépenses d'administration ; de là provient que dans certains budgets les dépenses effectives semblent plus élevées qu'elles ne le sont en réalité, et dans d'autres non. Certains pays, ont un très grand domaine fiscal : dans d'autres, il est très petit ; les comparaisons sommaires sont donc une cause certaine d'erreur. Le meilleur procédé est celui de comparer impôts par impôts : ou du moins certains groupes d'impôts avec d'autres groupes homogènes (1). C'est de cette façon seulement que l'on pourra voir quelles sont les dépenses réelles de recouvrement. Sans doute, tous les États s'efforcent-ils continuellement de réduire au minimum les dépenses de recouvrement et l'on a enregistré presque partout une diminution constante. Les communications plus rapides et meilleures, l'accroissement de la richesse et la simplification des mécanismes financiers font que les revenus fiscaux augmentent dans une mesure plus grande que les dépenses qui s'y rapportent (2). Nous croyons que les comparaisons habituellement faites n'ont aucune espèce de valeur, surtout si l'on confond la masse totale du budget. Dans ce cas, non seulement on ne tient pas compte des dépenses générales d'exercice ou des dépenses de recouvrement, mais d'un ensemble de faits qui modifierait profondément les résultats, là où l'on en tiendrait compte. En Italie, les droits intérieurs de consommation perçus par l'État semblent presque ne provoquer aucune dépense de recouvrement puisque ce sont les communes qui les paient à l'État, alors que la dépense de recouvrement est au contraire énorme. Ce n'est qu'un exemple mais on pourrait en trouver en nombre infini. Le meilleur système est donc de comparer impôts par impôts : c'est ainsi seulement qu'il sera possible de savoir quelles sont les dépenses de recouvrement et quel est le revenu net de l'État. Il faut s'efforcer le plus possible de réduire à leur minimum les frais de recouvrement ; mais

(1) D'après JÈZE (*Cours*, page 717), le pourcentage des dépenses de recouvrement aurait varié de la façon suivante en France entre 1828 et 1900 par rapport au produit total des catégories d'impôts suivants : impôts directs : 5 % en 1828, 2,9 % en 1900 ; enregistrement et timbre : 5,4 % en 1828, 2 % en 1900 ; douanes et sel : 61,5 % en 1828, 6,4 % en 1900 ; impôts indirects sur les consommations : 4,9 % en 1828, 3,8 % en 1900.

(2) Au temps de Sully, en France, sur 150.000.000 formant le produit brut des impôts, 30.000.000 seulement rentraient nets dans les caisses de l'État. Au temps de Necker, les dépenses de perception s'élevaient à 11 % du produit total : elles s'abaissèrent ensuite à 10,7 % en 1828 et à 7,4 % en 1836 ; elles représentent actuellement un chiffre infiniment moindre.

pour la plupart des impôts indirects, cette réduction ne pourra jamais être aussi grande qu'on le voudrait.

128. Sismondi, Garnier, Wagner, Stourm, Pierson et de nombreux écrivains ont complété par d'autres règles, celles qu'Adam Smith avait déjà formulées avec tant de précision : mais un grand nombre de leurs règles se trouvent déjà à l'état embryonnaire dans les principes de Smith. Il est certain qu'en plus de la justice, de la certitude, de la commodité et de l'économie du recouvrement, tout système tributaire doit idéalement répondre à d'autres exigences encore.

Avant tout, il ne faut jamais oublier le principe fondamental suivant : *la production ne doit jamais être entravée par les impôts*. Il n'est pas au monde de pays assez riches pour ne pas considérer comme déplorable toute diminution de la production. Quand donc pour différentes raisons un impôt entrave la production (ou qu'il soit très dur, ou qu'il frappe le produit brut plus que le produit net, ou qu'il soit vexatoire), il faut le déclarer nuisible (1). Il peut sembler que tout impôt ait plus ou moins cet effet. En effet, un impôt diminue toujours la capacité d'épargne des citoyens. Mais, il faut concevoir le principe exposé dans un sens plus étroit : il ne faut jamais adopter d'impôt qui entrave la production ou qui diminue l'esprit d'initiative ou l'aiguillon au travail et à la spéculation. Un pays qui mettrait des droits d'exportation sur les marchandises n'ayant pas sur le marché international une prépondérance indiscutable, entraverait sa production : il l'entrave également si, au moyen d'autres impôts sur la fabrication, il accroît artificiellement le coût de production ;

(1) « En quoi le poids des impôts consiste-t-il ? Un examen rapide nous suffit pour apprendre qu'il ne consiste pas seulement en une diminution directe du revenu, opérée par les impôts. Le poids peut être plus lourd, mais aussi plus léger. Il est plus lourd quand les impôts font obstacle à la production. Dans ce cas le revenu national décroît non seulement du montant prélevé directement par le fisc dans l'intérêt public, mais aussi du montant absorbé par la restriction de la production, soit, par exemple, des impôts s'élevant à un total de 400 millions de florins et un capital national de 20 milliards. Supposons aussi que, s'il n'y avait pas d'impôts ou si ces impôts étaient autrement établis, le revenu national serait de 2 milliards 200 millions. Le sacrifice annuel de la nation est alors de 300 et non de 100 millions : il n'est pas d'un vingtième, mais de presque un septième de son revenu ». Voir PIERSON : *loc. cit.* Voir aussi l'exemple donné par K. WICHSSELL à la page 17 de ses *Finanztheoretische Untersuchungen*. Il y examine le cas d'un monopole, mais la démonstration s'applique aussi bien à la production d'un pays tout entier. Les impôts peuvent affaiblir, aussi bien que ses forces productives, l'intérêt qu'une nation a à produire beaucoup.

mais si les impôts sont perçus pour le développement de services utiles à l'accroissement même des industries, ils ne doivent en aucun cas être condamnés. Dans cette matière aussi, il faut faire une distinction par rapport à la nature des impôts. Il en est certains par exemple, d'un caractère local dont les effets sont immédiatement visibles comme favorisant la production ; d'autres, locaux ou généraux, dont les effets ne sont visibles que médiatement. Si le produit d'un impôt local est entièrement destiné à la construction d'une bonne route unissant un quartier industriel à une station de chemin de fer, il est probable que les industriels qui ont payé l'impôt, bénéficieront immédiatement de ses effets favorables. Dans les impôts d'État destinés à des services publics de caractère plus général, les effets bons ou mauvais sont toujours ressentis moins directement. En tout cas, il ne faut pas donner à ce principe une interprétation trop large : en somme tout impôt prélève une partie de l'épargne des citoyens particuliers. Mais ce qu'il faut voir c'est la nécessité du prélèvement et si, en s'en dispensant, on ne nuirait pas davantage à la production par la négligence ou l'abandon de certains services publics d'utilité générale. Par conséquent, s'il faut toujours prendre les impôts de l'épargne et de la production annuelle de la nation, il ne faut jamais qu'ils découragent la production.

Pour les mêmes raisons, *les impôts doivent être réduits ou abolis* s'ils tendent à réduire la consommation. Que produisent des impôts trop élevés sur les consommations ? Le détriment général : ils réduisent la consommation, partant la production, et contraignent souvent la population à descendre inutilement à un niveau de vie plus bas. Là réside, note Pierson avec une grande acuité, le grand dommage des droits très lourds sur la consommation : la population a recours à des succédanés inférieurs. Ceux qui ne peuvent plus faire la dépense n'achètent plus l'article de qualité supérieure mais celui de qualité inférieure. Le bon plat, la boisson pure sont remplacés par un aliment mauvais et par une boisson frelatée. Et cela au profit de qui ? Pas de l'État assurément, ni du producteur, non plus que du consommateur. Ce phénomène avait déjà frappé J.-B. Say qui se trouvait en Angleterre au moment de l'établissement d'un impôt sur les fenêtres : le propriétaire de la maison en fit immédiatement murer un certain nombre. « Qui en a tiré avantage ? se demandait Say. Pas l'État, parce qu'il n'a rien gagné ; l'habitant de la maison non plus, parce qu'il a perdu la lumière ; le propriétaire de la maison nenni parce qu'il a dû murer des fenêtres, et par conséquent dépenser de l'argent inutilement ».

Quand un impôt a pour effet de diminuer considérablement la consommation, il faut le réduire et, si on peut, l'abolir. Nous avons dit notamment que tout impôt, parce qu'il diminue l'argent disponible, réduit d'une façon quelconque la consommation. Il est certains impôts locaux qui, parfois cependant, ont pour effet d'améliorer visiblement la matière de consommation. Si la municipalité par exemple, utilise le produit d'un nouvel impôt sur les loyers à paver de nouvelles routes, à les éclairer et à y faire des conduites d'eau, les maisons qui se trouvent sur cette route augmentent assurément de valeur, et souvent dans une proportion bien plus grande que la dépense. Voilà un cas où l'impôt peut améliorer la consommation. Mais supposons un impôt très dur sur la valeur locative : il empirera fatalement la consommation, et poussera les habitants d'une ville à chercher des maisons plus mauvaises en abandonnant les meilleures.

De nombreux États souffrent d'une grande instabilité en matière de lois : les lois fiscales aussi sont presque toujours fort tourmentées par le désir de leur faire produire davantage : souvent aussi par un désir de réforme. Parfois les politiciens abusent des prétendues réformes financières : ces réformes sont souvent plus formelles que réelles et plus nuisibles qu'utiles. Rien n'est plus mauvais en matière fiscale que l'instabilité : *cæteris paribus*, comme disent les mathématiciens, *un vieil impôt est toujours préférable à un impôt nouveau*. Non pas qu'il faille considérer le *statu quo* comme un idéal ; ce n'est pas possible et ce n'est pas utile. Mais il ne faut pas effectuer de modifications sans que celles-ci constituent un progrès réel : il faut autant que possible faire des réformes dans des circonstances favorables et avec beaucoup de prudence. Il est bon, quand cela est possible, même pour des projets de réforme, de partir de ce qui existe (1).

(1) PIERSON : *op. cit.*, page 141, observe justement : « La théorie populaire : les impôts anciens sont préférables aux impôts nouveaux, théorie à laquelle se réfèrent volontiers les conservateurs et qui, si elle était juste, condamnerait presque toutes les réformes fiscales, nous paraît insoutenable. Nous pouvons moins l'admettre dans la forme qu'emploie von Stein que dans la forme, de beaucoup préférable, dont Mees se sert pour l'exposer. Si l'on veut dire que chaque peuple s'habitue à ses impôts comme il s'habitue à tous les autres maux que le cours inévitable des choses ou la sottise humaine ont provoqués, nous sommes de cet avis. Si l'on veut faire encore un pas de plus et soutenir que quelques impôts ont, au bout d'un certain temps, des effets autres qu'au début, que les inconvénients qu'ils ont occasionnés à l'origine ne se ressentent plus que dans une très faible mesure et que ceux qui sont encore provoqués se sont trop disséminés pour causer un mal sérieux ; si l'on veut pour toutes ces

L'impôt doit toujours avoir une fonction essentiellement fiscale : il doit fournir les moyens nécessaires au fonctionnement des organismes de la vie collective. Tout autre but est secondaire et parfois, il est nuisible. L'impôt ne peut pas frapper au hasard, voilà pourquoi on s'efforce chaque jour davantage de tenir compte des conditions personnelles des contribuables. Mais il est absurde de croire que l'on puisse, au moyen de l'impôt, modifier l'assiette de la société, y établir la morale ou réparer les injustices. L'impôt ne peut pas changer l'organisme social dont il n'est lui-même qu'une émanation ; il peut simplement être un instrument utile de réforme sociale, apaiser les abus les plus graves, réparer les injustices les plus criantes. Il est utile que le législateur considère le but de certaines institutions ; il peut ainsi exonérer les coopératives de production, mais non pas les cafés chantants. Mais il est également évident que tout en étant un instrument vigoureux de réforme, l'impôt ne peut pas ramener

raisons, et surtout en se fondant sur l'amortissement des impôts, réagir contre une réforme fiscale hâtive, et plaider en faveur de l'opinion que chaque réforme de ce genre doit être préparée au moyen d'une étude approfondie, non seulement nous sommes de cet avis, mais nous insistons sur ce point avec le maximum d'énergie. On ne peut se souvenir assez de ces vérités. L'abolition d'un vieil impôt a souvent des conséquences tout à fait différentes que d'écarter un tout neuf, et le législateur qui ne se le rappelle pas court le danger de commettre une injustice brutale au nom du droit. Mais cela ne signifie pas que les mauvais impôts perdent nécessairement en vieillissant leurs mauvaises qualités. Quelques-uns ne les perdent jamais, les autres ne s'en débarrassent qu'en partie. Si, sous l'influence des accises sur les moyens de subsistance, la classe populaire la plus déshéritée a été amenée à recourir à des moyens de subsistance de qualité inférieure, ce mal se guérira seulement par la suppression des accises. Si des impôts élevés sur la valeur locative ont poussé les gens à s'entasser dans des espaces très restreints, seule la diminution de leur taux permettra d'améliorer la situation. Si des droits protecteurs sur l'importation ont donné à la production une mauvaise direction, on n'obtiendra de meilleure direction qu'en abolissant ces droits. Si le revenu du travail est trop lourdement frappé par rapport au revenu du capital, et souvent aussi si certaines sortes de rémunérations sont trop imposées en comparaison avec d'autres, seule une réforme peut améliorer la situation. Si, après une diminution durable de la valeur locative des propriétés foncières, l'impôt foncier n'est pas abaissé à la suite d'une révision des produits imposables, si par conséquent, d'impôt amorti en partie, il est devenu un impôt effectif pour ceux qui le paient, on commettra une faute que le législateur doit réparer au plus vite. Dans ce que la science nous enseigne au sujet de l'amortissement et de la répercussion des impôts, beaucoup de faits doivent stimuler à la prudence et nous empêcher de nous rallier à tout mot d'ordre du moment, mais il n'est rien qui, bien compris et conçu avec précision, puisse être un prétexte pour les conservateurs sur le terrain financier.

la morale là où elle n'est pas (comme le prétendaient les partisans des impôts somptuaires), et il ne peut pas non plus modifier dans ses bases l'organisation sociale d'où il émane.

Il est bon, autant que possible, d'éviter les contacts entre agents du fisc et contribuables ; cela vient de la règle même qui dit que tout impôt doit rester le moins possible aux mains des percepteurs et aller à l'État pour sa plus grande partie. Mais cela ne signifie pas seulement que le recouvrement doit coûter peu, mais qu'il faut éviter toutes les enquêtes inutiles et qu'en général, il faut éviter le plus possible les contacts directs entre les agents du fisc et les contribuables. Ce but est atteint dans les impôts indirects lorsque, par les impôts sur la fabrication, on frappe la marchandise au moment même de sa production et par les droits douaniers lorsqu'on frappe le grand importateur. Les droits sur la consommation ont au contraire le tort de mettre en contact trop direct les petits consommateurs et les agents du fisc ; ceux-ci sont pour cela généralement impopulaires. Même dans les impôts indirects, on a autant que possible tendance à abandonner les formes inquisitoriales, dont le résultat est toujours mauvais. Il est évident ensuite que *l'impôt doit être élastique* : il doit suffire aux besoins auxquels il est destiné et en même temps présenter des possibilités d'accroissement. Les pays qui ont atteint un degré élevé de pression tribulaire, et qui n'ont plus d'impôts élastiques mais rigides et peu muables, se trouvent dans de grandes difficultés en face de chaque changement ainsi que des exigences imprévues de la politique et de l'administration. Par contre, les pays dont les impôts sont minces et par conséquent très élastiques se trouvent dans des conditions infiniment plus avantageuses. Dans des contingences extraordinaires, *l'income-tax anglais* put être jadis doublé sans le moindre inconvénient.

Quelles sont les méthodes d'application des impôts ?

Pour les impôts indirects, les méthodes ressortissent de la nature même de l'imposition ; il y a toujours en eux soit une fabrication, soit une consommation ou un transfert à frapper. Pour les impôts directs, les difficultés sont bien plus grandes.

Il existe certaines méthodes objectives : mais ainsi que nous allons le voir lorsque nous traiterons des impôts spéciaux, elles ne répondent pas toujours au but qu'elles se proposent. Les systèmes de recouvrement, à peu d'exceptions près, sont encore presque partout trop lourds et trop coûteux. Les systèmes tributaires doivent être jugés dans leur degré d'économie et en même temps par leur action sur la production de la richesse. Tout ce qui limite la production doit être jugé *a priori* comme mauvais.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
RECEIVED
ALABAMA
CHAPITRE XII

QUELQUES SOPHISMES RELATIFS AUX IMPÔTS :
LES LIMITES DE L'IMPOSITION

129. De nombreuses théories concernant les impôts ont été habilement exploitées dans les parlements : et de même, de nombreuses théories concernant les dépenses publiques.

L'impôt, comme il a été dit, *induit à l'économie et agit utilement*, comme stimulant, *sur la production*. Adam Smith ayant écrit que les guerres avaient englouti une grande partie de la fortune de l'Angleterre et qu'une nombreuse activité avait été dispersée, Mac Culloch crut bon, plus tard, de corriger les affirmations de Smith par certaines observations, justes pour la plupart, mais qui ont provoqué d'assez nombreux malentendus surtout par la faute de ceux qui voulurent exagérer la portée des paroles de Mac Culloch.

Cet écrivain notait que sans les guerres auxquelles l'Angleterre s'est trouvée mêlée depuis la révolution de 1688, la plupart des capitaux employés dans les dépenses de la lutte, n'eussent jamais été créés. En d'autres termes, d'après Mac Culloch, une augmentation d'impôts a sur une nation une influence aussi puissante que celle qu'a sur chaque individu un accroissement de sa famille et de ses dépenses nécessaires (1).

Sous la pression de la guerre commencée en 1799, l'Angleterre intensifia son industrie et fit preuve d'un plus grand esprit d'entreprise et d'invention. Toutes les classes sociales firent de leur mieux pour sortir d'un état de gêne, et la production en béné-

(1) Une idée très répandue au xvii^e siècle était que les impôts élevés contraignaient au travail. Le renchérissement de la vie des ouvriers obligeait ceux-ci à travailler, tandis que des salaires élevés eussent provoqué une oisiveté de la part de ceux qui pouvaient, avec leur gain, travailler simplement quelques jours par semaine. On lit aujourd'hui encore des traces de cette absurdité dans de nombreuses publications, qui trouvent au contraire parfaitement juste que d'entiers groupements sociaux ne fassent pas d'autre travail que celui d'exiger leurs revenus.

ficia. Sans doute que si les impôts avaient été très lourds, ils n'eussent pas produit cet effet, mais ils n'étaient pas suffisamment forts pour engendrer l'abattement et le désespoir, bien qu'ils aient été assez lourds pour rendre nécessaire un accroissement considérable de l'industrie ou de l'épargne, afin de prévenir la diminution des fortunes particulières ou de leur taux d'accroissement annuel.

L'homme agit par crainte ou par espoir : souvent l'imposition provoque le premier de ses sentiments. Un accroissement d'impôts provoque la crainte de déchoir d'une position élevée, d'être privé des commodités et des aises que l'habitude a rendus indispensables, et la combinaison de ces deux sentiments produit des effets que l'action isolée de l'un d'entre eux n'eût même pas provoqués. « Sans la guerre contre l'Amérique et la guerre contre la France, concluait Mac Culloch, il y eut eu moins d'industrie et moins de frugalité, parce qu'on aurait eu moins besoin de l'une et de l'autre. Et nous sommes portés à penser que ceux qui étudiaient passionnément cette matière, finiront par reconnaître que l'accroissement des industries et de la frugalité né de ces conflits, a fait plus que de compenser les dépenses énormes de ces guerres, et que le capital de ce pays est probablement plus grand à l'heure actuelle qu'il ne l'aurait été si ces conflits n'avaient pas eu lieu » (1).

Tout ceci est très aigu : nous n'osons pas dire que ce soit entièrement vrai bien que nous soyons portés à croire qu'il y ait actuellement une exagération dans le sens contraire de celui de Mac Culloch. Les difficultés aiguës l'esprit, a dit Mac Culloch dans ce même ouvrage. Ce n'est pas douteux : de même que l'oppression rend plus intense l'amour de la liberté. Mais peut-on vraiment dire que le despotisme soit la chose la plus utile à la liberté ? Parfois, l'impôt peut être une poussée ; mais il faut que ce soit dans le cadre de limites assez étroites. De même qu'une souffrance peut nous conduire à un système hygiénique meilleur et dans ce sens nous donne la santé, l'impôt provoque parfois les initiatives : pour sortir d'une situation pénible, les débiteurs multiplient souvent leur activité, mais cela ne signifie pas que leurs dettes soient un bienfait.

La portée de l'observation de Mac Culloch est donc plus pro-

(1) MAC CULLOCH : *On taxation and the Funding system*, Londres, 1845.

Les guerres à notre époque ont, comme nous l'avons déjà dit, un caractère entièrement différent ; elles représentent presque toujours un dommage, si ce n'est la ruine du vainqueur aussi bien que du vaincu.

fonde qu'on ne le croit ordinairement. Les phénomènes sociaux sont extrêmement complexes : et les sentiments qui nous poussent à agir sont les plus divers. Lorsqu'on abuse actuellement de la méthode simpliste et que l'on calcule par exemple combien économiserait un pays s'il n'avait pas d'impôts du tout, on tombe dans une exagération bien plus grave : parce que l'on établit que dans des conditions différentes, les mêmes phénomènes de production et d'échange se seraient produits. De même l'affirmation reprise dans tant de discours parlementaires, et si souvent répandue dans les journaux, selon laquelle l'impôt, parce qu'il retourne entre les mains mêmes de ceux qui l'ont payé, ne nuit en aucune façon, est tout simplement puéril : et l'on ne peut pas expliquer comment des hommes de culture assez élevée la répètent continuellement. On dit : l'État prend en France un certain nombre de milliards aux contribuables ; tant mieux, puisque c'est de l'argent qui *circule*, pour employer l'expression vulgaire. Voilà longtemps qu'Hamilton a démontré le ridicule de cette affirmation. Prétendre, disait-il, que l'argent prélevé au moyen des impôts, étant dépensé parmi ceux qui l'ont fourni, ne donne pas lieu à des pertes pour les contribuables, n'est pas moins absurde que de vouloir acquitter un voleur qui a volé de l'argent à un marchand et qui se justifie en disant qu'il lui a rendu plus tard cet argent en lui achetant des marchandises. Il est certain qu'un pays qui paie un tribut à l'étranger, comme une colonie durement administrée, ne voit pas le produit de ses impôts consacré à des services d'utilité générale. Mais dans ce deuxième cas, le rapprochement du marchand est parfaitement exact. Ce n'est pas que les impôts *doivent* être utilement employés : ils peuvent servir à développer la richesse, mais aussi à la diminuer ; à des fins de civilisation comme à des fins néfastes. Un pays qui se laisse aller à une conquête coloniale insensée et à une guerre désastreuse, emploie fort mal ce que ses contribuables lui ont donné. Mais cela n'empêche pas que les contributions payées par les citoyens ne soient de véritables *impôts*. Même dans nos pays, il ne nous est pas possible de dire que tout ce que l'État prend aux contribuables est employé d'une façon utile. Supposons qu'une diminution des dépenses publiques puisse être faite sans réduire la sûreté et la défense et sans désorganiser les services publics ; et supposons que tout cela amène une diminution des impôts ; peut-on nier que ce phénomène soit un grand bienfait ? Une diminution des dépenses publiques (peut-on bien répéter avec Mac Culloch), et par conséquent une diminution des impôts, offrent aux contribuables un avantage de même nature

que celui que procure au public la diminution du prix de toutes denrées indispensables ou universellement utiles.

La difficulté peut être un aiguillon pour l'activité, c'est vrai ; mais à la condition que les difficultés ne soient pas graves au point de stériliser les activités. Un aiguillon peut être utile ; une série de préoccupations peuvent faire déchoir et stériliser toute espèce d'activité.

La grande guerre européenne de 1914 à 1918, par son immense violence, par sa durée, par son énormité, par la façon absurde dont les différentes paix ont été conclues, a eu pour effet d'intoxiquer l'Europe et de diminuer toute force productive. En dehors du phénomène notoire de la difficulté des échanges, on a constaté le phénomène moral de la défiance accrue des différentes classes sociales les unes pour les autres et celui de la diminution de l'énergie du travail. On prétend généralement travailler moins avec des salaires plus élevés, et la faculté de produire la richesse est presque partout réduite par l'appauvrissement de l'énergie ou du moins par la moins grande volonté de travailler.

Enfin, il a été dit que l'impôt est un placement ; voire qu'il peut être le meilleur des investissements. L'État prend sous la forme d'impôts l'épargne des citoyens et la destine à des œuvres de production : il effectue de grands travaux publics, développe la culture, l'enseignement technique, etc. Ici réside la même erreur fondamentale que dans les affirmations précédentes : à savoir la supposition que les produits des impôts *doivent* être employés à des fins de production. Et s'ils étaient mal employés ? Peut-on dire vraiment que l'Espagne, qui a sacrifié tant de richesses à Cuba, les ait bien dépensées ? Que les impôts très élevés payés par les Espagnols aient été le meilleur des investissements ?

Les citoyens russes subissaient de durs impôts sous le régime absolutiste du Tsar ; ils subissent actuellement des prélèvements plus durs de la part du régime communiste. Ce sont là des richesses en grande partie mal employées, mais qui répondent à des situations politiques particulières. Il ne faut pas oublier que l'impôt est surtout un phénomène politique. Il correspond dans ses manifestations à des situations politiques. A l'époque actuelle, il est indéniable que de nombreuses richesses sont dispersées par l'effet de la conduite des groupements politiques prépondérants qui, dans de nombreux pays, ont tendance à s'assurer du maximum de bénéfice et par conséquent à léser le développement de la production par des impôts trop élevés et par une trop grande dispersion de richesses.

Bien souvent, l'État utilise très judicieusement les richesses enfe-

vées aux citoyens : parfois même mieux que les particuliers. Mais il n'est pas dit que cela soit une règle générale.

Le cas des pays modernes où la grande majorité des citoyens participe directement ou indirectement au gouvernement est sans doute bien différent que celui des anciens États. Mais il ne faut pas non plus exagérer en disant que les impôts sont *toujours* de bons placements.

Il faut encore détruire une autre illusion ; illusion non moins désastreuse, dont Rousseau a été le théoricien, mais dont la pratique est bien plus vieille : l'illusion que l'inégalité des conditions puisse être corrigée par les impôts. L'impôt ne peut jamais modifier les rapports économiques existants ; il peut tout au plus corriger certaines aspérités.

Cette illusion est d'autant plus désastreuse en ce que la distribution du revenu est, comme nous l'avons vu, telle dans la majorité des cas, qu'elle ne suit pas le processus de centralisation si souvent indiqué. Au contraire, on enregistre plutôt dans notre société une tendance des revenus moyens à s'accroître, et les plus petits revenus ont une tendance toujours grandissante à s'élever dans leur essence même.

130. Les revenus publics sont, nous l'avons vu, engendrés par les dépenses publiques ; mais en définitive, ils sont bornés par le revenu de chaque nation et par l'intensité des besoins collectifs éprouvés par les citoyens. Afin que les impôts soient proportionnels au revenu national et qu'il soit possible d'en voir les effets, il s'agit de pouvoir en mesurer la pression. Les richesses que l'État et les pouvoirs collectifs prennent aux citoyens sont toujours enlevées aux consommations individuelles. Elles sont destinées à la production des services publics ou au moins à l'entretien des formes essentielles de gouvernement. Or, la pression tributaire n'est pas mesurable à moins que l'on tienne compte de trois éléments : le montant de la fortune privée des citoyens, le montant des recettes publiques et enfin l'importance des services publics qui représentent la restitution faite par l'État aux citoyens. Tout cela ne peut être relevé que par une nombreuse série d'éléments et par l'observation d'un ensemble de phénomènes généraux de la vie économique.

Les symptômes de la pression tributaire se trouvent dans un certain nombre de phénomènes se rapportant à la production, aux échanges ou à la consommation. On peut voir par une série de manifestations extérieures comment ces phénomènes évoluent par rapport à l'activité financière, et comme celle-ci agit ou réagit sur eux. Ainsi, un régime de droit peut avoir pour effet de conserver

invariable la courbe de la consommation ou de l'abaisser. Au delà d'une certaine limite, toute augmentation d'impôts finit par réduire la consommation, et par borner la production. Il s'agit donc de voir clairement le point à partir duquel chaque augmentation ultérieure agit comme une réduction. L'élasticité *positive* des impôts directs par exemple, prouve que la situation est bonne ; l'élasticité *négative* au contraire, prouve qu'elle est mauvaise (r).

De même l'accroissement des produits des impôts indirects qui suivent le mouvement des échanges et l'augmentation des consommations les plus importantes est l'indice d'une situation favorable. Toutes les fois que l'imposition a tendance à réduire soit les consommations, soit la production, soit les échanges, elle doit nécessairement être réfrénée, si l'on ne veut pas qu'à des impôts plus durs correspondent des revenus moindres, comme cela est arrivé dans certains pays qui ont le plus fortement abusé des impôts.

Dans certaines colonies de l'Australasie, il existe comme on l'a rappelé, l'impôt progressif foncier. La Nouvelle-Zélande l'applique de telle sorte que 13.000 grands propriétaires seulement en sont frappés et que 90.000 propriétaires moyens et petits en sont exemptés. Mais, dans ce pays, il existe une innovation législative constituant un fait unique et sans pareil parmi tous les systèmes tributaires. Si un grand propriétaire trouve qu'il a été frappé par un impôt injuste, il a le droit d'abandonner sa terre à l'administration financière au prix évalué par elle. Il est arrivé ainsi qu'une certaine terre de grande extension (85.000 acres de terrains à Christchurch) a été ainsi dévolue au Gouvernement. Celui-ci l'a achetée et l'a revendue à un grand nombre de petits cultivateurs : et l'affaire lui a été très profitable. Néanmoins, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2) évite que des faits semblables se produisent, et préfère toujours réduire les impôts que d'acheter les terres (3).

(1) Voir PANTALEONI : *Teoria della pressione tributaria*, Rome, 1887 (republiée dans les *Scritti vari di Economia*, Palerme, 1904, pages 111-202) et aussi : *Observations sur la sémiologie économique* de PANTALEONI dans la R. d. E. P.

(2) *The New-Zealand official Year Book*, 1900, page 435.

(3) Sur la législation de la Nouvelle-Zélande, voir la publication faite pour le compte de l'Office du travail français, par A. MÉLIN : *Législation ouvrière et sociale en Australie et en Nouvelle-Zélande*, Paris, 1901, pages 23, ss.

« En Nouvelle-Zélande la question de la progressivité de l'impôt présentait une acuité particulière. Deux tiers pour cent des propriétaires possédaient 40 pour cent des valeurs foncières et le quatre-vingtième des pro-

Une législation comme celle de la Nouvelle-Zélande ne peut cependant pas être étendue à des pays de population très dense où la vie économique et sociale est plus intense et les rapports plus complexes. Pourtant, même dans ces pays-là, il serait bon de trouver des mesures empêchant les abus de la taxation et donnant aux contribuables le mode de réagir contre les abus les plus dangereux.

propriétaires ruraux possédaient deux cinquièmes des valeurs foncières. On décida donc d'établir un impôt progressif sur les propriétaires fonciers... Aussi la loi de 1891 créa-t-elle un impôt progressif en sus de la *land tax* ordinaire... Nous avons donc, pour la première fois dans un pays de langue anglaise, un exemple de progression appliquée à un impôt direct sur la propriété... Certaines personnes pourraient penser que l'adoption de cette *land tax* progressive impliquait une confiscation de la part du gouvernement. Pour exclure toute possibilité d'une interprétation de ce genre, la loi néo-zélandaise comporte une clause ingénieuse qui nous rappelle à certains égards l'*αντιδοσις* de l'ancienne Athènes, quand un individu estimait qu'il avait été imposé trop fort par l'impôt extraordinaire sur la propriété ou liturgie, en comparaison d'un voisin qui avait été épargné, il pouvait appeler ce dernier à prendre l'impôt à sa charge et, si le voisin refusait, il pouvait exiger l'échange des propriétés dont les produits permettaient de payer l'impôt. Le gouvernement néo-zélandais joue le rôle du tiers : en d'autres termes, si un contribuable se croit trop imposé, il peut obliger le gouvernement à acheter son terrain suivant sa propre évaluation foncière ; il a le choix de payer l'impôt d'après l'évaluation faite par le fisc ou de lui vendre la propriété pour le prix qu'il a lui-même déclaré. Il est facile de voir que, de cette façon, il ne peut y avoir de confiscation. D'autre part le gouvernement peut à son tour acquérir le terrain moyennant le prix d'évaluation augmenté de 10 % si le propriétaire n'admet pas l'estimation officielle. En fait on bénéficia bientôt de cette clause dans l'affaire du domaine Cheviot, de plus de 84.000 acres, qui fut déclaré par les propriétaires en 1892 comme valant 260.000 dollars, mais que le fisc évalua à 304.826 dollars. Le gouvernement se refusa à diminuer son estimation et les propriétaires l'obligèrent à acheter le bien. C'est ce qui fut fait en 1893 : le gouvernement y procéda et fractionna le domaine en petits lots dont il se dessaisit graduellement ». SELIGMAN : *Essais*, tome II, chap. XVI. Voir *Financial Statement in Committee of Supply by the Colonial Treasurer*, 1893, page 19, Wellington, 1893.